

Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej

ASPEKTY EKONOMICZNE

Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej

ASPEKTY EKONOMICZNE

**EUROPEAN INTEGRATION
AS A DETERMINANT OF THE RURAL POLICY
ECONOMIC ASPECTS**

redakcja naukowa
Aleksandra Chlebicka

Warszawa 2017

Redaktor naukowy:
dr Aleksandra Chlebicka

Recenzenci:
prof. dr hab. Andrzej Wiatrak
prof. dr hab. Janusz Żmija

© Copyright by: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA

ISBN 978-83-919260-6-2

Wydawca:
Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

Realizacja na zlecenie wydawcy
OFI Krzysztof Gawrychowski

Spis treści

Mieczysław Adamowicz

Wsparcie rolnictwa Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych
na tle zmian w polityce rolnej krajów OECD7

Andrzej Czyżewski, Sebastian Stępień

Rozwój obszarów wiejskich w warunkach funkcjonowania WPR
jako stymulanta zmian strukturalnych w polskim rolnictwie37

Sławomir Juszczyk

Znaczenie kredytów dla rolnictwa w generowaniu zysku netto
banków spółdzielczych w Polsce55

Franciszek Kapusta

Przemiany rolnictwa polskiego
na początku XXI wieku i jego
plasowanie się w Unii Europejskiej85

Stanisław Kondracki, Daniel Rogóżnicki

Plan i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako czynniki
przekształceń polskiego rolnictwa po akcesji do Unii Europejskiej107

Marian Podstawka, Łukasz Podstawka

Ubezpieczenie społeczne rolników, głównie w kontekście uwag
zgłoszonych przez Komisję Europejską137

Henryk Runowski

Dochody rolnicze w Polsce i w krajach Unii Europejskiej153

Jarosław Gołębiowski

Przesłanki i warunki realizacji strategii biogospodarki w UE175

Julian T. Krzyżanowski

Znaczenie umowy o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowo-
-Inwestycyjnym UE–USA dla rolnictwa krajów Unii Europejskiej193

Renata Marks-Bielska, Roman Kisiel

Ewolucja struktury obszarowej i ram instytucjonalnych gospodarowania
ziemią rolniczą w Polsce – zagadnienia wybrane211

Joanna Szwacka-Mokrzycka

Ewolucja polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do UE229

Dariusz Żmija

Wpływ wybranych instrumentów wspólnej polityki rolnej
na funkcjonowanie małych gospodarstw rolnych.241

Aleksandra Chlebicka

Organizacje producenckie we Wspólnej Polityce Rolnej – przesłanki
tworzenia i ewolucja wsparcia257

Agnieszka Cyburt

Wykorzystanie środków pomocowych PROW jako zewnętrznych
źródeł finansowania rozwoju jednostek samorządu terytorialnego
na przykładzie województwa lubelskiego271

Prof. dr hab. Mieczysław Adamowicz

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej
Wydział Nauk Ekonomicznych i Technicznych

Wsparcie rolnictwa Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych na tle zmian w polityce rolnej krajów OECD

Wstęp

Cechą naturalną rolnictwa jest uzależnienie od warunków przyrodniczych, niska jego konkurencyjność wobec innych działów gospodarczych mająca swe źródło zarówno w uzależnieniu od przyrody jak i specyficznych cechach ekonomiczno-społecznych gospodarowania na roli. Strukturalna niewydolność dochodowa gospodarstw rolnych oraz słaba pozycja konkurencyjna na rynkach i w łańcuchach dostaw sprawiają, że rolnictwo w zdecydowanej większości krajów objęte jest programami wsparcia przez państwo w ramach prowadzonej polityki rolnej. Interwencjonizm rolny na rynkach wewnętrznych i międzynarodowych utrzymuje się, mimo dużej zmienności roli rolnictwa w gospodarce i jego uwarunkowań rozwoju oraz zmian w jego otoczeniu zarówno bliskim jak i globalnym.

Rolnictwo zmienia się ciągle jako sektor wytwórczy. Będąc ciągle uzależnione od ziemi ma do dyspozycji coraz więcej nowych innowacyjnych czynników produkcji, które zwiększają produktywność stosowanych czynników i wydajność pracy rolników. Coraz większe i ostrzejsze wymogi jakościowe wobec produktów rolnych stwarzają konsumenci i służące ich interesom instytucje, dbające o jakość i bezpieczeństwo żywności. Rolnicy, gospodarując w środowisku i przy użyciu organizmów żywych, dążąc do powiększenia dochodów muszą dbać nie tylko o jakość produkcji, o standardy środowiskowe i dobrostan zwierząt ale także o ochronę własnej tożsamości i kultury oraz inne wartości środowiska wiejskiego¹.

¹ Z.W. Puślecki, R. Knuciak, M. Walkowski, *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa 2010.

W warunkach globalizacji nasila się i rozszerza konkurencja ale także otwiera się dostęp do innowacji, postępowych metod i technologii produkcji. Globalizacja i liberalizacja obrotów międzynarodowych wzmacnia konkurencję i presję na podnoszenie konkurencyjności. Rolnictwo staje się tylko jedną z form gospodarowania na obszarach wiejskich, uzależnia się coraz silniej od innych działów gospodarki zwłaszcza handlu i innych sektorów agrobiznesu, co skłania do integrowania się w układach poziomych i pionowanych i do aktywnego włączenia się w łańcuchy dostaw surowców i produktów spożywczych.

Rolnictwo jest wrażliwe na zmienność warunków przyrodniczych i ekonomicznych, niewielkie zmiany czynników mogą powodować głębokie i nieodwracalne skutki. Wzrost produktywności, wydajności i efektywności pracy w rolnictwie sprawia, że wolno rosnące potrzeby żywnościowe społeczeństw i narodów, zaspokajane są przez coraz mniejszą liczbę producentów rolnych a udział rolnictwa w gospodarce narodowej kurczy się. Stąd rolnictwo poszukuje innych płaszczyzn działania. Ujawnia się to w rozwoju w jego ramach agroturystyki, przetwórstwa i bezpośredniej sprzedaży produktów rolnych czy innych form usług społecznych. Kurczenie się rolnictwa i jednocześnie kluczowa jego rola w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego sprawia, że rządy, państwa i organizacje międzynarodowe uwrażliwiają się na potrzeby rolnictwa po to, by zachować stabilność produkcji i zaopatrzenia w żywność. Budowane przez lata systemy polityki rolnej uwzględniają zatem interesy zarówno rolników jak i konsumentów, a także coraz częściej biznesu powiązanego z rolnictwem. Można obserwować, że współczesna polityka rolna obejmuje swoim oddziaływaniem zarówno rolnictwo i obszary wiejskie ale także sferę agrobiznesu i gospodarowania żywnością (Józwiak 2017, Isermeyer 2014).

Rozwój rolnictwa związany jest integralnie z ogólnym rozwojem gospodarczym, tym samym uzależniony jest od ogólnej koniunktury gospodarczej i odczuwa skutki kryzysów i ożywień gospodarczych. W ciągu ostatniego dziesięciolecia silny wpływ na gospodarkę światową, a tym samym na rolnictwo, miał światowy kryzys finansowy, który ujawnił się w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych i spowodował wielką recesję na skalę światową. Dotknął szczególnie gospodarki krajów wysoko rozwiniętych.

Kryzys ekonomiczny miał istotny wpływ na kluczowe wskaźniki rozwoju krajów świata w ciągu dziesięciolecia 2002–2011. Gdy w skali świata PKB wzrastał średnio w tempie 3,8% rocznie to w krajach OECD wskaźnik ten wynosił 1,7%, natomiast w strefie Euro zaledwie 1,1% (tab. 1). Okres kryzysu nie zaznaczył się wielkim zahamowaniem tempa wzrostu w krajach nie należących do OECD, a zwłaszcza w Chinach. Działania eliminujące skutki kryzysu i działania zapobiegawcze podejmowane w ramach narodowych i międzynarodowych systemów interwencji nie przyniosły wyraźniej poprawy wskaźników makroekonomicznych, zarówno w skali globalnej jak też w krajach wysoko rozwiniętych. W latach 2012–2014 słabsze wskaźniki odnotowano nie tylko

w odniesieniu do realnego wzrostu PKB ale także w odniesieniu do inflacji i bezrobocia.

Recesja gospodarcza trwająca w pierwszej dekadzie XXI wieku miała istotne znaczenie także dla rozwoju rolnictwa, agrobiznesu i obszarów wiejskich. Kryzys wpłynął także na osłabienie wskaźnika wzrostu handlu międzynarodowego. Polityka rolna prowadzona w poszczególnych krajach jak i w całej grupie państw członkowskich Unii Europejskiej dostosowywała swoje cele i instrumenty do sytuacji wytworzonej przez kryzys finansowy zmierzając zarówno do eliminacji bieżących skutków jak i do długofalowego zapobiegania kryzysom. W podobny sposób można powiedzieć o polityce rolnej tych krajów, w tym Stanów Zjednoczonych.

Celem pracy jest ocena sytuacji rolnictwa i dokonujących się w nim zmian w latach 1995–2014 w krajach OECD pod wpływem zmieniających się programów wsparcia i prowadzonej polityki rolnej. Szczególną uwagę zwrócono na ewolucję polityki rolnej w krajach Unii Europejskiej i w Stanach Zjednoczonych. W pracy zarysowano też główne kierunki zmian w polityce rolnej w perspektywie roku 2020. W pracy wykorzystano literaturę problemu oraz różne raporty i publikacje OECD, w tym zwłaszcza raport Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015 OECD Paris.

Główne kierunki zmian w polityce rolnej

Po fazie wysokiego tempa wzrostu w latach 2007–2008 nastąpiło załamanie tempa wzrostu PKB w skali świata w 2009 r. i następnie przyspieszenie tempa wzrostu w roku 2011 oraz ustabilizowanie się wskaźnika na poziomie 3,1–3,3% rocznie w latach następnych. W podobnym tempie rozwijały się obroty międzynarodowe (tab. 1).

Podobne tendencje można obserwować w przebiegu wskaźnika wzrostu cen, przy czym zauważono znacznie szybszy wzrost ceny energii i wolniejszy wzrost ceny żywności. Wśród podstawowych grup produktów żywnościowych zauważa się powolny wzrost cen mięsa i znaczne wahania, lecz na wyższym poziomie cen zboża i cen produktów mleczarskich. Niekorzystne trendy wzrostu cen produktów rolnych występują obok zróżnicowanego znaczenia rolnictwa w gospodarce i w tworzeniu dochodu narodowego. Do podstawowych wyzwań mających wpływ na kształt polityki rolnej, obok zmieniających trendów cenowych i zróżnicowanej struktury gospodarki, należy zaliczyć dążność krajów do zapewnienia ekonomicznej żywotności sektora rolniczego, poprzez zapewnienie rozmiarów produkcji, potrzebnej dla pokrycia potrzeb żywnościowych ludności oraz zrównoważenia środowiska produkcji. Poszczególne kraje w różny sposób rozkładają akcenty między poszczególne płaszczyzny zrównoważonego rozwoju rolnictwa. W niektórych większą uwagę zwraca się na produkcję i ekonomiczne aspekty produkcji żywności w innych większą uwagę zwraca się na obszary zasobów naturalnych i środowiskowe efekty produkcji rolnej.

Tabela 1. Wskaźniki wzrostu gospodarczego ważniejszych krajów świata w latach 2002–2014

	średnia	2012	2013	2014
	2002–2011			
Procent				
Realny wzrost PKB (Real GDP growth)				
Świat (World)	3,8	3,1	3,1	3,3
OECD	1,7	1,3	1,4	1,8
USA	1,7	2,3	2,2	2,2
Strefa Euro (Euro area)	1,1	-0,7	-0,4	0,8
Japonia (Japan)	0,7	1,5	1,5	0,4
Kraje poza OECD (Non-OECD)	7,1	5,2	5	4,8
Brazylia (Brazil)	3,8	1	2,5	0,3
Chiny (China)	10,6	7,7	7,7	7,3
Kolumbia (Colombia)	4,6	4	4,7	4,9
Indonezja (Indonesia)	5,5	6,3	5,8	5,1
Federacja Rosyjska (Russia)	4,8	3,4	1,3	0,3
Afryka Południowa (South Africa)	3,6	2,5	1,9	1,3
Luka produkcyjna (Output gap)	0,3	-2,1	-2,3	-2,3
Stopa bezrobocia (Unemployment rate)	6,9	7,9	7,9	7,3
Inflacja (Inflation)	2,1	2	1,3	1,6
Realny wzrost obrotów handlowych (World real trade growth)	5,6	3	3,3	3

Źródło: OECD (2014), *OECD Economic Outlook*, Vol. 2014/2, OECD Publishing, Paris.

Dominującą strategią przy formułowaniu polityki rolnej w większości krajów jest wspieranie poziomu cen krajowych, przez co stymuluje się wzrost produkcji i wzrost poziomu dochodów rolniczych. Przy długofalowym, często zmiennym kształcie tej strategii, poszukiwano jednak takich metod i instrumentów oddziaływania, które jak najmniej zaburzają mechanizmy rynkowe, wspierają dochody, łagodzą ryzyko zarządzania, oraz eliminują występowanie różnych efektów zewnętrznych zagrażających skażeniem środowiska i hamujących postawy i działania innowacyjne rolników. Na przechodzenie od instrumentów, które efektywnie transferują zasoby od konsumentów do producentów za pośrednictwem wysokich cen żywności, do instrumentów, które zapewniają bezpośrednie transfery budżetowe do producentów, mogą sobie pozwolić w większym stopniu tylko kraje mające większy potencjał gospodarczy.

Stosowane systemy polityki rolnej są na ogół ugruntowane i nie podlegają szybkim zmianom. Zmiany zachodzą raczej powolnie i dotyczą często marginalnych jej elementów. Takie przekształcenia w polityce rolnej dotyczą krajów Unii Europejskiej, Kanady, Japonii, Kazachstanu, Korei Południowej, Meksyku, Fe-

deracji Rosyjskiej, Szwajcarii i Stanów Zjednoczonych. Chociaż poszczególne kraje stosują różne programy i instrumenty polityki rolnej można wyszczególnić szereg cech wspólnych stosowanych systemów polityki rolnej. Te podobieństwa można ująć w pięciu następujących punktach:

1. Nacisk na wsparcie rolnictwa poprzez system cen rynkowych odnoszących się zarówno do rynku wewnętrznego i do wymiany zagranicznej. Na takie instrumenty zwraca się szczególną uwagę w Chinach, Kolumbi, Islandii, Indonezji, Izraelu, Japonii, Kazachstanie, Korei Połud., Norwegii, Federacji Rosyjskiej, Szwajcarii i Turcji.
2. Nacisk na redukcję kosztów nakładów z zakupu i inwestycji. Ostatnio stosowane są w tym celu subsydia do zakupu paliw i nawozów w takich krajach jak Indonezja i Meksyk. W Brazylii i Kolumbii dopłaty stosowane są głównie do kredytów inwestycyjnych. Specjalne linie kredytowe stanowią ważny element instrumentów polityki rolnej w Federacji Rosyjskiej i w Kazachstanie.
3. Nacisk na stosowanie instrumentów, które ograniczają ryzyko obniżenia przychodów i dochodów rolników m.in. przez stosowanie różnego rodzaju ubezpieczeń. Ten sposób oddziaływania na rolnictwo wzmocniono ostatnio w USA. W Kanadzie, jest to instrument stosowany od dawna.
4. Nacisk na stosowanie płatności bezpośrednich dla rolników. Ten sposób oddziaływania na rolnictwo stosowany jest w krajach Unii Europejskiej i Szwajcarii gdzie instrumenty są łączone z innymi, mającymi na celu wywołanie pozytywnych efektów środowiskowych.
5. Nacisk na rozwijanie środowiska biznesowego sprzyjającego rozwojowi rolnictwa. Instrumenty te stosowane są w formach ogólnych systemów usług o charakterze dóbr publicznych szczególnie w Australii, Chile, Nowej Zelandii i Afryce Południowej.

Wyróżnienie tych pięciu systemów nie oznacza, że nie mogą być one wykorzystywane w układach mieszanych. W zasadzie większość krajów wykorzystuje narzędzia różnych grup instrumentów. Kanada, która skupia się na stosowaniu instrumentów zapobiegających ryzyku obniżenia przychodów i dochodów stosuje też narzędzia regulacji podaży i wspieranie poziomu cen niektórych produktów. Szwajcaria, mając rozbudowany system płatności bezpośrednich dla rolników, wykorzystuje również instrumenty regulacji importu dla podtrzymania poziomu cen na rynku wewnętrznym. Norwegia wspiera poziom cen wielu produktów na rynku wewnętrznym ale również wykorzystuje różne formy dopłat bezpośrednich. Chiny, Japonia, Korea Południowa i Federacja Rosyjska wprowadziły ostatnio dopłaty bezpośrednie, które raczej uzupełniają a nie zastępują systemy bezpośredniego wspierania cen rynkowych. Wspieranie rolników, którzy ucierpieli z powodu strat wywołanych klęskami żywiołowymi czy epidemiami zwierząt jest dość powszechne, jednak jest niewiele krajów, które precyzyjnie określają reguły tej

pomocy. Wiele krajów tę formę wsparcia traktuje raczej jako formę pomocy doraźnej.

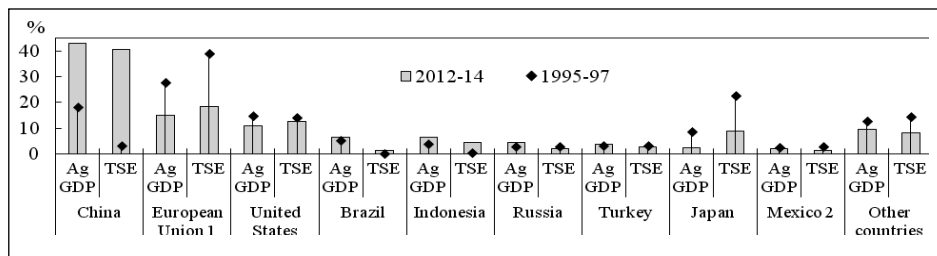
W wielu krajach, w których przebiegają procesy transformacji, stosuje się dualne systemy polityki rolnej, co oznacza, że jeden filar stosowany jest do sektora gospodarstw rodzinnych, a drugi do sektora wielkoobszarowego i plantacyjnego. Tego typu politykę stosują Brazylia, Chile i Republika Południowej Afryki, które wspierają drobne gospodarstwa rolne przy wykorzystaniu instrumentów obniżających koszty produkcji, a jednocześnie organizują różne formy integracji rynkowej, z których korzystają duże gospodarstwa. Szereg krajów czyni wysiłki popierające rozwój inwestycji rolniczych służących podnoszeniu produktywności i długofalowego zrównoważenia produkcji. Wiele z tych instrumentów stosowanych jest poza systemem polityki rolnej w sferze nauki, oświaty i doradztwa. Takie sposoby stosuje Australia, Kanada i Brazylia, ale można je zauważyć także w krajach Unii Europejskiej.

Rolnictwo jest postrzegane jako sektor emitujący znaczną część gazów cieplarnianych i źródło zmian klimatycznych. Te problemy są zauważalne w niektórych systemach polityki rolnej, lecz nie można stwierdzić, że problemy te przybierają charakter priorytetowy. Większą uwagę zagadnienia ochrony klimatu znalazły w polityce rolnej takich krajów jak Nowa Zelandia, Norwegia i Japonia, gdzie wprowadzono powiązanie płatności bezpośrednich z systemami produkcji nie zagrożającymi zmianom klimatycznym. Australia włączyła rolnictwo w system handlu zwrotami emisji i utworzyła na ten cel specjalny fundusz dla ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Problematyka ograniczeń emisji gazów cieplarnianych przez rolnictwo była przedmiotem dyskusji na światowej konferencji klimatycznej w 2015 roku. Prowadzone są też w różnych gremiach dyskusje o charakterze technicznym odnoszące się do wpływu rolnictwa na zmiany klimatyczne.

Rozwój zakresu i form wsparcia rolnictwa

Kraje OECD objęte analizą wytwarzają około 88% produkcji dodanej światowego rolnictwa. Ich względna pozycja w ciągu ostatniego dwudziestolecia ulegała zmianom. Zmiany w okresie od 1995–1997 do 2012–2014 odnoszące się do udziału krajów w ogólnym PKB i Ogólnym Wskaźniku Wsparcia TSE (roczna wartość pieniężna wszystkich transferów podatków i konsumentów wynikająca z prowadzonej polityki wspierającej rolnictwo są znaczące.

W połowie lat dziewięćdziesiątych największymi producentami rolnymi w skali świata były kraje Unii Europejskiej, Chiny, Stany Zjednoczone i Japonia dostarczając łącznie ponad trzy czwarte tworzonych przez rolnictwo PKB. Wymienione kraje dostarczały odpowiednio 28%, 18%, 15% i 9% PKB, tworzonych przez kraje ujęte badaniem. W ciągu dziesięciu lat udziały i kolejność krajów uległy zasadniczej zmianie. W pierwszej połowie bieżącej dekady Chiny



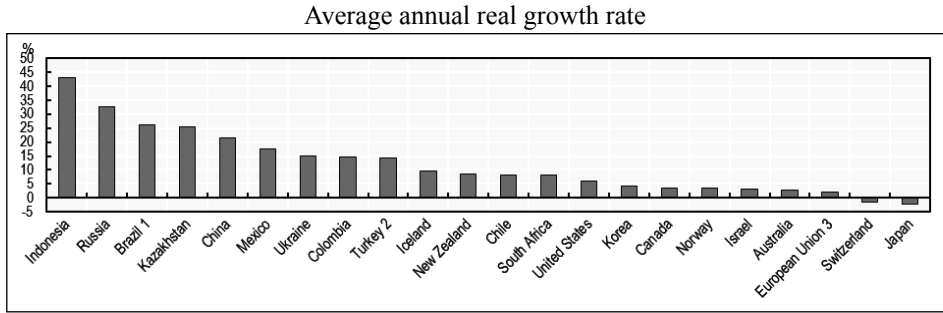
Rysunek 1. Udział krajów w globalnym PKB rolniczym i całkowitej wartości transferów do rolnictwa TSE w latach 1995–1997 i 2012–2014

Źródło: [OECD 2015, 2015a].

dostarczały ponad 43% ogólnego PKB, natomiast udziały pozostałych głównych producentów spadły: UE do 15%, USA do 11% a Japonii do zaledwie 2%. Spektakularne zwiększenie udziału Chin w produkcji wynika z powodu względnie większego przyrostu rozmiarów ogólnego wsparcia rolnictwa. W tym samym czasie w krajach UE i Japonii wystąpił dramatyczny spadek rozmiarów Ogólnego Wskaźnika Wsparcia rolnictwa (Total Support Estimate – TSE), który obejmuje transfery indywidualne do rolników. W ciągu omawianego okresu nastąpiły zasadnicze zmiany w rozłożeniu światowego wsparcia dla rolnictwa. W latach dziewięćdziesiątych wsparcie kierowane do rolników w UE stanowiło 40% całego wsparcia, udział Japonii wynosił 23% a Stanów Zjednoczonych 14%. W pierwszej połowie dziesięciolecia XXI wieku największy udział we wsparciu ogólnym uzyskały Chiny 41%, a udział krajów UE, USA i Japonii zmniejszył się odpowiednio do 15%, 13% i 9%.

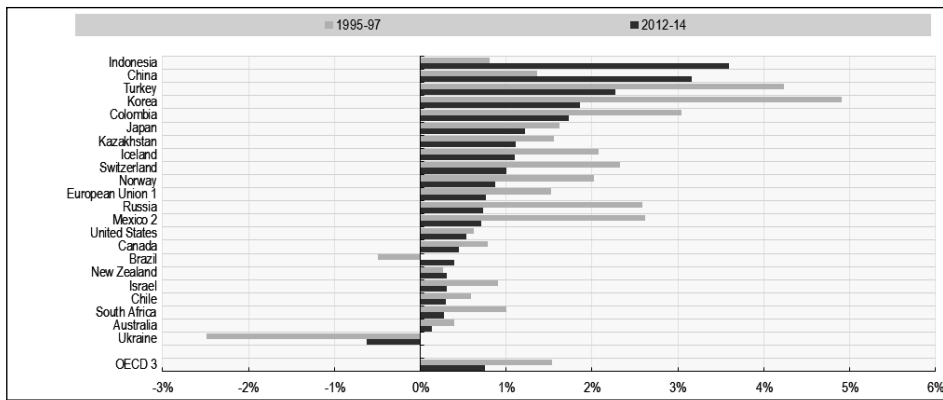
Łączna wartość transferów pieniężnych do sektora rolniczego była stabilna w niektórych krajach, lecz w innych została wyraźnie zwiększona (rys. 2).

Wzrost transferów zauważono zwłaszcza w krajach przekształcających swoje systemy ekonomiczne. W czołówce tej grupy znajdują się: Indonezja, Federacja Rosyjska, Brazylia, Kazachstan, Chiny i Meksyk (rys. 2). Niewielki wzrost zanotowano w krajach Unii Europejskiej, Australii, Izraelu, Norwegi, Kanadzie, Korei a nawet w USA. Tylko w Szwajcarii i Japonii zmniejszono w tym okresie skalę wsparcia rolnictwa. Względny koszt wsparcia rolnictwa w podanej grupie krajów uległ zmniejszeniu w badanym okresie za wyjątkiem Indonezji i Chin. W Indonezji w okresie między 1995–1997 a 2012–2014 rozmiary wsparcia (TSE) w stosunku do PKB wzrosły z 0,8% do 3,6% PKB. W Chinach wskaźnik ten wzrósł odpowiednio z 1,4% do 3,2% PKB. Względne zmniejszenie tych wskaźników nastąpiło w takich krajach jak Turcja, Korea, Kolumbia, Szwajcaria, Norwegia, Federacja Rosyjska, Meksyk czy Afryka Południowa. Również w krajach UE obniżały się względne wskaźniki wsparcia. Tylko Ukraina i Brazylia w początku omawianego okresu miały niższe wskaźniki wsparcia dla rolników od jego udziału w tworzeniu PKB natomiast w latach 2012–2014 tylko Ukraina miała niższy wskaźnik wzrostu TSE niż PKB (rys. 3).



Rysunek 2. Ewolucja Ogólnego Wskaźnika Wsparcia TSE w latach 1995–1997 do 2012–2014. Średnia roczna realna rata wzrostu

Źródło: OECD (2015a), „Producer and Consumer Support Estimates”, OECD Agriculture statistics (database). doi: 10.1787/agr-pcse-data-en.



Rysunek 3. Szacunek ogólnego wskaźnika wsparcia wg. krajów 1995–1997 i 2013–2014 w %

Notes:

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Countries are ranked according to the %TSE in 2012–14.

1. EU15 for 1995–97; EU27 for 2012–2013; and EU28 from 2014 when available.

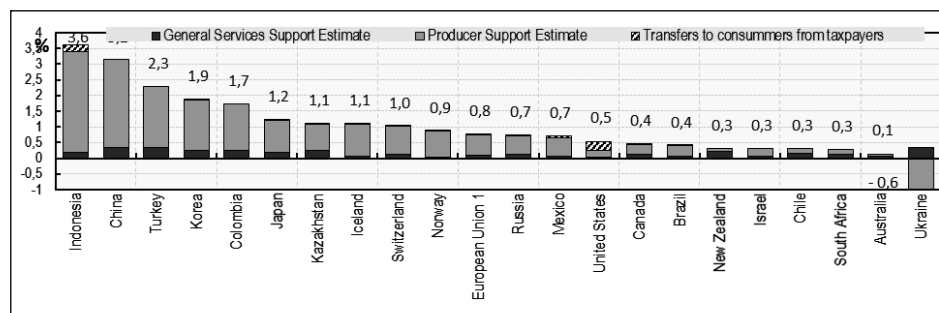
2. For Mexico, 1995–97 is replaced by 1991–93

3. The OECD total does not include the non-OECD EU Member States. The Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland, the Slovak Republic and Slovenia are included in the OECD total for both periods and in the EU for 2012–14.

Źródło: OECD (2015a), „Producer and Consumer Support Estimates”, OECD Agriculture statistics (database).

W ogólnych rozmiarach transferów dominujące znaczenie ma wsparcie dla producentów rolnych (PSE) natomiast niewielki udział stanowią środki kierowane na usługi ogólne dla rolnictwa. Wskaźnik transferów produkcyjnych wynosi przeciętnie ponad 80% całego wsparcia z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych, Nowej Zelandii, Chile, Południowej Afryki i Australii, gdzie jest niższy (rys. 4). Ogólnie jednak można zaobserwować wzrost podobieństwa systemów wsparcia między krajami członkowskimi OECD a krajami podlegającymi transformacji. Średnio w całej grupie badanych krajów rozmiary wsparcia w wyniku stosowanej polityki stanowią jedną szóstą część ogólnych przychodów rolnictwa. Przeciętny wskaźnik TSE w latach 2012–2016 kształtował się około 17%, a jego wartość szacowano na 450 mld euro. W latach 1995–1997 wszystkie jego wskaźniki szacowane były na około 21%.

Percentage of GDP



Rysunek 4. Struktura ogólnego wskaźnika wsparcia wg krajów, 2012–2014. Udział % w PKB

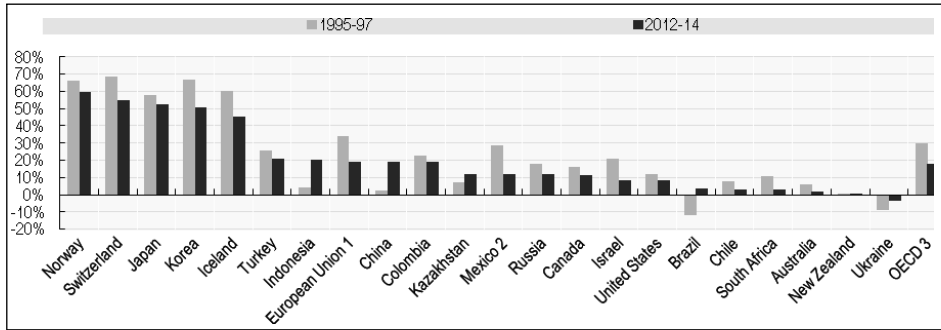
Źródło: OECD (2015a), „Producer and Consumer Support Estimates”, OECD Agriculture statistics (database).

Długoterminowe trendy zmian wsparcia producentów w stosunku do osiągniętej produkcji rolnej w poszczególnych krajach wykazują nadal znaczne różnice w wielkości tych zmian i poziomie udzielonego wsparcia (rys. 5).

Pierwszą grupę stanowią kraje, w których nastąpiło znaczące obniżenie wsparcia, ale jego wielkość nadal utrzymuje się na wysokim poziomie. Należą do tej grupy: Norwegia, Szwajcaria, Japonia, Korea i Islandia. Znaczne obniżki, ale przy niskim poziomie, wsparcia miały miejsce w krajach Unii Europejskiej oraz Meksyku, Indonezji, Kanadzie, Federacji Rosyjskiej. Mało znaczące spadki przy niskim poziomie wsparcia wystąpiły w Turcji, Kolumbii, Kanadzie, Stanach Zjednoczonych, Chile, Afryce Południowej i Australii. Natomiast w Indonezji, Chinach i w Kazachstanie nastąpiło w omawianym okresie zwiększenie subwencji produkcyjnych.

Poszczególne kraje stosują różne zestawy instrumentów wykorzystywanych w polityce rolnej wspierającej rolnictwo. Biorąc pod uwagę lata 2012–2014

Percentage of gross farm receipts



Rysunek 5. Wskaźnik transferów produkcyjnych wg krajów, 1995–1997 i 2012–2014

Notes:

Countries are ranked according to 2012–14 levels.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities.

The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

1. EU15 for 1995–97; EU27 for 2012–2013; and EU28 from 2014 when available.

2. For Mexico, 1995–97 is replaced by 1991–93

3. The OECD total does not include the non-OECD EU Member States. The Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and the Slovak Republic are included in the OECD total for all years and in the EU from 2004. Slovenia is included in the OECD total from 1992 and in the EU from 2004.

Źródło: OECD (2015a), „Producer and Consumer Support Estimates”, OECD Agriculture statistics (database).

wsparcie rolnictwa udzielane bezpośrednio producentom stanowi ponad 70% wsparcia ogólnego w krajach takich jak: Japonia, Korea, Indonezja, Izrael, Turcja, Kolumbia, Chiny, Kazachstan i Islandia. Te transfery są również ważne w strukturze wsparcia rolnictwa Szwajcarii, Federacji Rosyjskiej, Norwegii i Kanady, gdzie udział wsparcia bezpośredniego producentów kształtuje się w granicach od jednej trzeciej do dwóch trzecich całej wysokości wsparcia. Negatywny wskaźnik wsparcia zauważono w Ukrainie, co oznacza że rolnictwo transferuje dochody do innych działów gospodarki. Wsparcie zakupów środków produkcji stosują zwłaszcza kraje Ameryki Łacińskiej, Chile, Brazylia i Meksyk – odpowiednio 90%, 66% i 47% całego TSE. Inne kraje kierują większą część wsparcia przy użyciu systemu płatności powiązanego z nakładami lub dopłatami do dochodów. Ta forma transferów jest szczególnie ważna w krajach Unii Europejskiej, Stanach Zjednoczonych, Szwajcarii i Australii. W Unii Europejskiej wskaźnik wsparcia w formie dopłat wzrósł z 32% TSE w latach 1995–1997 do ponad 60% TSE w latach 2012–2014 zaś, w Stanach Zjednoczonych podniósł się z 21% do 47%, w Szwajcarii z 24 do 44%, a w Australii z 15 do 44%.

Wiele krajów współcześnie przekształca dotychczasowe systemy polityki rolnej i ogranicza wspieranie produkcji rolnictwa i wsparcie powiązane z wiel-

kością produkcji rolnej. Jednakże dane wskazują, że ceny na krajowym rynku rolnym w niewielkim stopniu odbiegają od cen rynku światowego tylko w takich krajach jak Australia, Chile, Nowa Zelandia i Brazylia. W wielu krajach różnica między cenami na rynku wewnętrznym i na rynkach międzynarodowych są znaczące, chociaż wyraźnie się kurczą z biegiem czasu. Współczynnik nominalnej ochrony producenta określony przez stosunek przeciętnych cen płaconych producentom (łącznie z dopłatami), a cenami na granicy w wymiarze zagranicznej jest jednak dosyć wysoki (w granicach 1,5–2,0) w takich krajach jak Korea, Japonia, Norwegia, Islandia i Szwajcaria. Wyraźne zbliżenie poziomu cen wewnętrznych z cenami granicznymi w badanym okresie zanotowano w krajach Unii Europejskiej i w Meksyku. Natomiast wskaźnik nominalnej ochrony rolnictwa wzrósł wyraźnie w Chinach i Indonezji. W tych krajach różnice między poziomem cen wewnętrznych a cenami na granicach wzrastały.

Tendencja do odchodzenia od wsparcia rolnictwa powiązanego z wydajnością produkcji stwarza większe pole do podejmowania decyzji produkcyjnych przez samych rolników i wzmacnia w naturalny sposób konkurencyjność, i znaczenie mechanizmów rynkowych. Widoczne jest to przy rozpatrywaniu wsparcia dla poszczególnych grup produktów. Wysokie wsparcie utrzymuje się prawie na niezmiennym poziomie wyłącznie przy produkcji ryżu, natomiast wyraźne ograniczenie wsparcia nastąpiło w przypadku mleka i baraniny oraz niektórych zbóż. Aktualne systemy polityki rolnej w coraz większym stopniu wykorzystują płatności bezpośrednie dla osiągnięcia specyficznych celów gospodarczych i środowiskowych, a także dla właściwego traktowania zwierząt. Stosowane są trzy główne podejścia. Pierwsze to stosowanie płatności bezpośrednich całkowicie lub częściowo powiązanych z zastosowaniem określonych praktyk rolniczych. Ten rodzaj podejścia stosują kraje UE, Chile, Szwajcaria i USA. Warunkiem uzyskania płatności bezpośrednich musi być konieczność ograniczenia zużycia niektórych środków produkcji (np. nawozów sztucznych) czy obowiązek stosowania określonych zabiegów agrośrodowiskowych.

Poza indywidualnym wsparciem kierowanym do rolników wiele krajów stosuje wsparcie dla całego sektora rolnictwa przez finansowanie usług publicznych, doradztwa, upowszechnianie innowacji, budowy i utrzymania infrastruktury, inspekcji i kontroli jakości, promocji na rynkach zagranicznych, utrzymanie zapasów i rezerw publicznych itp. Ogólnie wydatki na ten rodzaj wsparcia są znacznie mniejsze niż bezpośrednie wsparcie dla rolników. Jednak są także kraje, które wykorzystują w dużym zakresie dofinansowania do różnych form infrastruktury. Ogólne wydatki na ten rodzaj wsparcia w latach 2012–2014 w krajach OECD wynosiły ponad 47 mld dolarów. Z tej kwoty na kraje UE przypada ponad 18 mld dolarów, na Japonię 9,8 mld, na Stany Zjednoczone 8,1 mld. Takie kraje jak Turcja i Kanada na infrastrukturę przeznaczyły kwoty w granicach 2,2–2,7 mld dolarów. Tabela 2 zawiera ogólne szacunki wsparcia rolnictwa w krajach OECD w okresie od lat 1986–88 do 2012–2014.

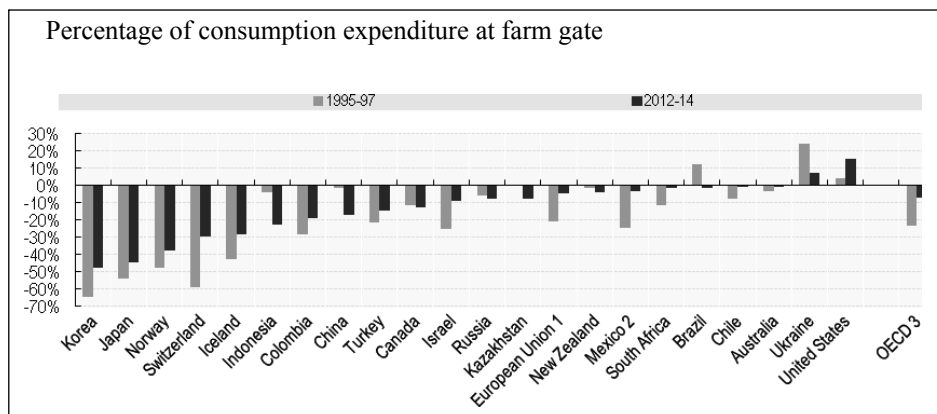
Tabela 2. Szacunek wsparcia rolników w krajach OECD w wyniku prowadzonej polityki rolnej

Wyszczególnienie	1986–88	1995–97	2012–14
Ogólna wartość produkcji rolnej na poziomie gospodarstw w mln Euro	536 394	625 221	959 854
w tym:			
Wartość transferów do producentów (MPS) w %	72,5	71,0	69,6
Ogólna wartość konsumpcji na poziomie gospodarstw w mln. Euro	496 332	604 212	573 323
Szacunek wsparcia produkcji (PSE) w mln Euro	216 353	204 471	190 737
Udział PSE w wartości produkcji w %	36,9	29,5	17,9
Szacunek wsparcia prze usługi (GSSE) w mln Euro	24 255	37 114	35 711
Udział GSSE w ogólnym szacunku wsparcia w %	9,4	14,2	13,5
Szacunek wsparcia konsumpcji (CSE) w mln Euro	-143 610	-136 665	-60 872
Udział CSE we wsparciu ogółem w %	-30,1	-23,4	-7,3
Szacunek wsparcia ogółem (TSE) w mln Euro	258 638	262 112	264 005
Udział TSE w PKB w %	2,8	1,5	0,8
Wskaźnik nominalnej ochrony producenta NPC w %	1,49	1,30	1,10

Źródło: Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015, Paris, s. 76.

Polityka rolna odnosiła się nie tylko do rolnictwa i rolników ale także do konsumentów, dla których wytwarzana jest żywność i inne produkty rolne. Wskaźnik wsparcia konsumentów (CSE) wyraża pieniężną wartość ponoszonych przez konsumentów transferów na podtrzymywanie cen rolnych w postaci wyższych cen i kosztów. W przypadku, gdy wskaźnik przyjmuje wartość ujemną oznacza to, że nakładane przez politykę podatki i inne obciążenia służą finansowaniu polityki rolnej. Konsumenty mogą być częściowo rekompensowani poprzez różne subsydia budżetowe. Większość krajów ujętych w badaniu wykazało w jakim stopniu obciążeni są ich konsumenci z tytułu prowadzonej polityki rolnej rys. 6.

Duże obciążenie konsumentów w latach 1995–97 wystąpiło w takich krajach jak: Korea, Szwajcaria, Japonia, Norwegia i Islandia (-45 do -65%). Obciążenie średnie w granicach od -20 do -30% wystąpiło w krajach Unii Europejskiej, Kolumbii, Turcji, Izraelu i Meksyku. W okresie od 1995–1997 do 2012–2014 w większości krajów nastąpiło znaczące obniżenie obciążeń konsumentów z tytułu prowadzonej polityki rolnej, chociaż w takich krajach jak Japonia, Norwegia i Szwajcaria wskaźnik CSE nadal przekroczył wartość -30. W krajach UE obniżył się do poniżej -5%, natomiast w USA i na Ukrainie wskaźnik ten jest dodatni, co oznacza, że spożycie żywności w tych krajach jest subsydiowane.



Rysunek 6. Szacunek wsparcia konsumentów wg krajów 1995–1997 i 2012–2014 w procentach wydatków konsumpcyjnych na poziomie gospodarstwa

Źródło: OECD (2015a), „Producer and Consumer Support Estimates”, OECD Agriculture statistics (database).

Główne kierunki zmian we wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej

Wspólna polityka rolna (CAP) jest jedną z najstarszych i najważniejszych polityk branżowych Unii Europejskiej. Opiera się ona na dwóch filarach. Filar I finansowany jest przez Europejski Fundusz Gwarancji Rolnych (EFRG), filar II czerpie środki z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Wsi (EAFRD). Polityka prowadzona w ramach filaru II postrzegana jako polityka regulacji rozwoju obszarów wiejskich jest współfinansowana przez kraje członkowskie. Ponadto kraje członkowskie w pierwszym zakresie mogą podejmować działania i wspierać różne sektory gospodarki, w tym rolnictwo poza ramami oddziaływania wspólnej polityki rolnej. Wspólna polityka rolna w krajach Unii Europejskiej zmieniała się w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, kiedy to wprowadzono nowe cele, sposoby i instrumenty oddziaływania na rolnictwo. Jedną z najistotniejszych zmian było wprowadzenie płatności bezpośrednich w ramach reformy McSharry’ego. Zmiany te były kontynuowane pod wpływem ustaleń tzw. Agendy 2000 przyjętej w ramach przygotowania Wspólnoty do rozszerzenia integracji na kraje Europy Wschodniej. Dalsze zmiany były związane z tzw. Przeglądem Zdrowotnym w drugiej połowie pierwszego dziesięciolecia XXI wieku. W drugim dziesięcioleciu zapoczątkowane wcześniej zmiany są kontynuowane i wzmacniane.

Celem tej części opracowania jest przedstawienie ewolucji wspólnej polityki rolnej, zwłaszcza w okresie ostatniego dziesięciolecia. Przedstawiono zmiany

w celach i instrumentach stosowanych w ramach pierwszego i drugiego filaru wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej oraz niektóre formy wsparcia na rynku wewnętrznym i w zagranicznej wymianie handlowej. Zarysowano perspektywy zmian w polityce rolnej do końca dziesięciolecia.

Ewolucja wspólnej polityki rolnej przebiegała pod wpływem wielu czynników, które można ująć w trzech obszarach:

- zmiany społeczno-gospodarcze w krajach członkowskich Unii Europejskiej i transformacja dokonująca się w rolnictwie tych krajów;
- zmiany w relacjach Unii Europejskiej z gospodarką światową, na których zasadniczy wpływ miały negocjacje UE z kluczowymi krajami OECD, a także spontaniczne procesy globalne;
- światowy kryzys finansowy, który zrodził się w gospodarce Stanów Zjednoczonych w 2007 r. i rozprzestrzenił się szybko na cały świat, hamując tempo wzrostu gospodarczego i stwarzając problemy rozwojowe zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych.

Unia Europejska jest największym regionem w grupie krajów OECD, w którym przeciętny poziom PKB na mieszkańca jest niższy od średniej całej grupy. Rolnictwo w krajach EU 28 tworzy 1,7% globalnego PKB i zatrudnia 4,4% zasobów pracy. Od 2012 r. Unia osiągnęła pozytywne saldo handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi i stała się największym światowym eksporterem produktów rolno-żywnościowych, pozostała jak przedtem największym importerem tych produktów. Produkty rolno-spożywcze stanowiły w 2013 r. 6,7% ogólnego eksportu i 6,4% importu. Struktury rolne krajów członkowskich są silnie zróżnicowane. Rolnictwo zajmuje ponad połowę terytorium krajów członkowskich i zużywa 28% całej konsumpcji wody (tab. 3).

Kształt Wspólnej Polityki Rolnej uzależniony jest w znacznym stopniu od toczących się od dawna negocjacji międzynarodowych, najpierw w ramach GATT, a od 1995 r. w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO). Porozumienie z 1995 r. liberalizujące międzynarodowe stosunki handlowe nie zakończyło presji wielkich światowych eksporterów na złagodzenie barier dostępu do rynków krajów Unii Europejskiej i większego oparcia międzynarodowego handlu na mechanizmach rynkowych. Także negocjacje Komisji Europejskiej ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i innymi krajami zmierzały w tym kierunku, co skutkowało eliminacją bądź ograniczeniem protekcjonizmu i wsparcia dla eksportu.

Światowy kryzys finansowy spowodował wielką recesję w skali światowej. Kryzys ekonomiczny miał istotny wpływ na kluczowe wskaźniki rozwoju krajów świata w ciągu ostatniego dziesięciolecia. Gdy w skali świata w latach 2001–2011 PKB wzrastał w tempie 3,8% rocznie, to w krajach OECD wskaźnik ten wynosił 1,7%, natomiast w strefie EURO zaledwie 1,1%. W latach 2012–2014 słabsze wskaźniki odnotowano nie tylko w odniesieniu do realnego wzrostu PKB, ale także do inflacji i bezrobocia. Recesja gospodarcza miała istotne znaczenie także dla rozwoju rolnictwa, agrobiznesu i obszarów wiejskich. Poli-

tyka rolna Unii Europejskiej i jej krajów członkowskich dostosowywała swoje cele i instrumenty do sytuacji wytworzonej przez kryzys finansowy, zarówno w odniesieniu do likwidacji jego skutków jak i do działań zapobiegawczych wystąpieniu kryzysów w przyszłości.

Wspólna polityka rolna ustanowiona w 1962 roku zaczęła w pełni funkcjonować w sferze rynkowo-produkcyjnej w 1968 r. W kolejnych latach wprowadzono do niej pewne elementy strukturalne. Szybko stała się kosztowna i przynosiła nie zawsze oczekiwane rezultaty. W latach 1986–1988 podjęto próbę znacznego ograniczenia jej kosztów, ale wprowadzone zmiany nie były zadowalające. W 1992 r. wprowadzono zasadniczą zmianę jej modelu przez zastosowanie różnego rodzaju dopłat bezpośrednich. Ogólny poziom wsparcia określany wskaźnikiem PSE, który wyraża udział wartości transferów pieniężnych w ogólnych przychodach rolników, obniżył się z 39% w latach 1986–1988 do 34% w latach 1995–1997 i 19% w latach 2012–2014. Odchodzono od wspólnotowego wspierania cen rynkowych i dopłat do produkcji na rzecz płatności bezpośrednich odezwanych od produkcji, co umożliwiała rolnikom bardziej swobodne reagowanie na sygnały rynkowe. W 2015 r. zrezygnowano całkowicie ze stosowania kwot produkcyjnych na mleko i cukier, a w 2017 r. także na inne produkty.

Tabela 3. Dane ogólne o stanie rozwoju Unii Europejskiej w latach 1995 i 2013

Wyszczególnienie	1995	2013
Dane ogólne		
PKB w mld USD	8 838	17 291
Ludność w mln	371	502
Powierzchnia w tys. km ²	3 128	4 181
Gęstość zaludnienia, liczba osób/km ²	112	114
PKB na głowę wg siły nabywczej w USD	21 704	34 305
Udział handlu w PKB w %	9,2	13,9
Rolnictwo w gospodarce		
Udział rolników w tworzeniu PKB w %	2,9	1,7
Udział rolnictwa w zatrudnieniu w %	4,7	4,4
Eksport rolno-żywnościowy w eksporcie ogółem w %	8,3	6,7
Import rolno-żywnościowy w imporcie ogółem w %	9,6	6,1
Charakterystyka sektora rolnego		
Bilans handlu rolno-spożywczego (mln USD)	-8 588	11 319
Produkcja roślinna w produkcji rolnej w %	53	56
Produkcja zwierzęca w produkcji rolniczej w %	47	44
Powierzchnia użytków rolnych w mln ha	142 453	186 584
Udział gruntów ornych w powierzchni użytków rolnych w %	53	58
Udział rolnictwa w zużyciu wody w %		26
Nawożenie azotem w kg/ha	102	58

Źródło: OECD Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015, s. 135.

Tabela 4. Szacunki wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	1986–88	1995–97	2012–14
Wartość produkcji rolnej, loko gospodarstwa rolne w mln euro	211 380	239 230	375 560
w tym:			
Transfery do producenta (MPS) w %	75,0	73,7	75,5
Wartość konsumpcji, loko gospodarstwa rolne w mln euro	188 226	230 175	367 160
Szacunek wsparcia producentów (PSE) w mln euro	88 006	94 287	88 072
Udział PSE w wartości produkcji w %	39,2	33,8	19,2
Szacunek wsparcia przez usługi (GSSE) w mln euro	9 464	10 229	13 711
Udział GSSE w ogólnym szacunku wsparcia w %	9,3	9,4	13,8
Szacunek wsparcia konsumpcji (CSE) w mln euro	-65 589	-47 207	-16 879
Udział CSE we wsparciu ogółem w %	-35,7	-20,9	-4,6
Szacunek wsparcia ogółem (TSE) w mln euro	101 952	108 371	99 786
Udział TSE w PKB w %	2,6	1,5	0,8
Wskaźnik nominalnej ochrony producenta (NPC) w %	1,70	1,33	1,05

Źródło: OECD Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015, s. 137.

Początkowo wspólna polityka rolna stwarzała skuteczne bariery dla importu produktów rolnych. Wyraziło się to w dużych różnicach między cenami rynku wewnętrznego i cenami towarów importowanych na granicach zewnętrznych. Różnice te dochodziły do ponad 92% zaś w latach 2012–2014 zmniejszyły się do 27% wskaźnika PSE.

Wykorzystywanie instrumentów wsparcia różnych rodzajów produktów nie było identyczne w każdym kraju członkowskim. Poszczególne kraje miały możliwość przesunięć środków budżetowego wsparcia w ramach każdego filara, jak też między filarami. Możliwe były także przesunięcia między różne grupy gospodarstw rolnych, co jest często wykorzystywane w odniesieniu do małych gospodarstw rolnych. Oznacza to wsparcie dla zmian strukturalnych.

Wspólna polityka rolna kształtowana jest od szeregu już lat w cyklu siedmioletnim, tj. w cyklu ustalonym przez tzw. ramy finansowe stosowane przy długookresowym planowaniu budżetu. Dwa ostatnie cykle obejmowały lata 2007–2013 oraz lata 2014–2020. Obecny model kształtowany był przez dwa lata i zatwierdzony w 2015 r. Ramy finansowe na lata 2014–2020 przewidują wydatkowanie 363 mld euro.

WPR realizowana jest w dwóch filarach. Z filaru I finansowane są płatności bezpośrednie i inne cele z nimi powiązane, z filaru II różne cele o charakterze strukturalnym bądź ogólnym w ramach rozwoju obszarów wiejskich. Na filar I przeznaczono kwotę 278 mld euro (77%) zaś na filar II kwotę 85 mld euro (33%), jednak finalne rozdysponowanie środków między filary może być inne. W 2014 roku, korzystając z przyznaných możliwości, jedenaście krajów członkowskich

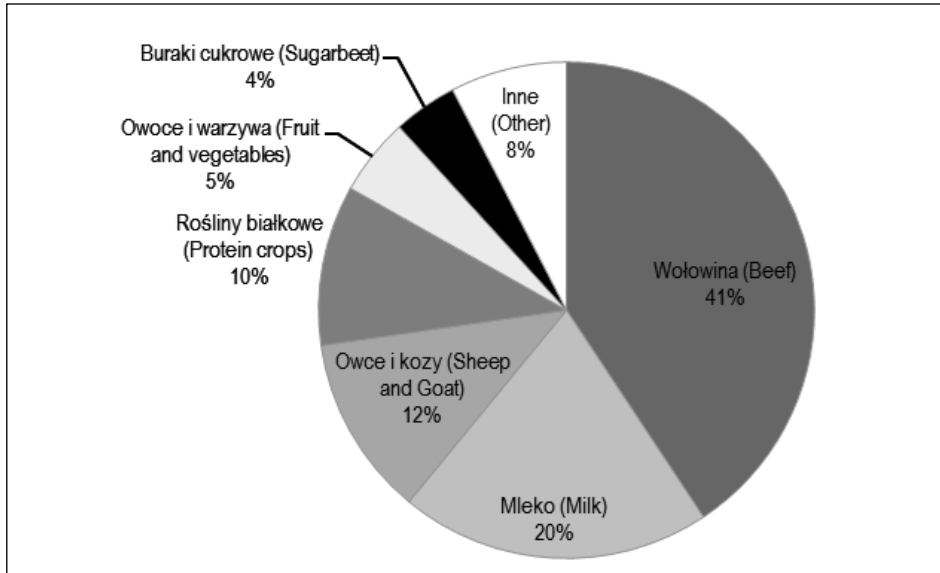
przesunęło 6,4 bln euro z filaru I do II, natomiast pięć innych krajów dokonało transferu 3,4 mld euro z filaru II do I. W wyniku tych przesunięć powiększono pulę przypadającą na filar II na okres 6 lat. Druga taka możliwość zaistniała w 2017 roku, co może jeszcze zmienić proporcje środków przeznaczanych na finansowanie obydwu filarów do końca dziesięciolecia.

Płatności bezpośrednie – główny instrument filaru pierwszego

Z filaru I finansowane są cele związane ze wspólną organizacją rynków rolnych oraz płatności hektarowe, płatności na zazielenienie oraz płatności rezerwowe na sytuacje kryzysowe. Obowiązujący wcześniej System Jednolitej Płatności (SPS) został zmieniony na System Płatności Podstawowej (BPS). System ten obowiązuje w krajach UE 15 oraz na Malcie, w Słowenii i Chorwacji. W dziesięciu krajach członkowskich, w tym w Polsce obowiązuje Jednolity System Płatności Obszarowej (SAPS). W 2013 roku płatności te osiągnęły poziom uzgodniony przy wstąpieniu tych krajów do UE w 2004. Poza systemem płatności obszarowej stosowano także specyficzne płatności towarzyszące odchodzeniu od szerokiego stosowania instrumentów rynkowych. W ramach płatności bezpośrednich na lata 2014–2020 przewidziano stosowanie następujących instrumentów: zazielenienie, specjalistyczne płatności towarowe, płatności dla młodych rolników, płatności na obszary o naturalnych ograniczeniach, płatności dla małych gospodarstw, płatności redystrybucyjne. Od 2015 roku najważniejszym rodzajem płatności bezpośrednich były płatności na zazielenienie, na które przeznaczono 30% środków filaru I. Płatności te były uzależnione od spełnienia trzech warunków:

1. przeznaczenie minimum 5% użytków rolnych na uprawy ekologiczne, które obowiązywały w gospodarstwach o powierzchni ponad 15 ha;
2. utrzymanie trwałych użytków zielonych (przeznaczonych pod uprawę roślin trawiastych) przez okres minimum 5 lat;
3. dywersyfikacja upraw na gruntach ornych, która ma charakter restrykcyjny w większych gospodarstwach a nie obowiązuje w gospodarstwach małych.

Gospodarstwa rolne do 10 ha były całkowicie zwolnione z tego zobowiązania, gospodarstwa od 10 do 30 ha musiały uprawiać co najmniej dwie rośliny, a gospodarstwa powyżej 30 ha co najmniej 3 rośliny. Osiem krajów członkowskich, zamiast ekologicznych wymogów współodpowiedzialności, stosowały odrębny system certyfikatów umożliwiających korzystanie z płatności bezpośrednich. Poczynając od 2015 r. budżet wprowadzał elastyczność wzrostu ogólnej wielkości środków na wspólną politykę rolną oraz rozluźnił wcześniej obowiązujące sztywne uwarunkowania dotyczące płatności środowiskowych. Dotyczyło to całej grupy specyficznych płatności na poszczególne produkty. Strukturę tych płatności dla 2015 roku pokazuje rysunek 7.



Rysunek 7. Struktura specyficznych płatności dla produktów rolnych w Unii Europejskiej w 2015 r. w %

Uwaga: Specyficzne płatności towarowe w ramach pomocy międzynarodowej nie są tutaj uwzględnione.

Note: Commodity specific payments under the Transnational Aid are not covered here.

Źródło: European Commission as quoted in OECD/FAO Agriculture Outlook (forthcoming).

W następnych latach rządy poszczególnych krajów mogą przesuwać płatności między różne produkty i zmieniać ich udział, rezygnować całkowicie z tych płatności lub podwyższać ich udział ponad początkowe 13%. Po aprobachie przez Europejską Komisję szesnaście krajów będzie silniej wspierało uprawy roślin białkowych. Wcześniej obowiązujące Uzupełniające Narodowe Płatności Bezpośrednie, które były opłacane z budżetów krajowych w aktualnej perspektywie będą miały charakter wspólnotowego wspierania przejściowego.

Płatności dla młodych rolników stosowane są we wszystkich krajach członkowskich. Przeznacza się na nie do 2% krajowej koperty narodowej. Wypłacane są dla rolników w wieku do 40 lat, którzy gospodarują co najmniej 5 lat. Przy wsparciu młodych rolników stosowane są dwa systemy: system ustalonej dopłaty na określoną liczbę hektarów lub system proporcjonalny w stosunku do rozmiarów otrzymywanego wsparcia. Piętnaście krajów członkowskich wybrało uproszczony sposób, który obejmuje także zobowiązania w zakresie zazielenienia i opłaty współzależności dla małych gospodarstw. Płatność taka nie może przewyższać 1250 euro na gospodarstwo i 10% ogólnej wartości koperty krajowej.

wej na dopłaty bezpośrednie. Sześć krajów członkowskich wybrało system wyższych opłat na pierwsze hektary, w ramach tzw. płatności redystrybucyjnych. Kraje członkowskie mogą zaoferować wyższe opłaty na terenach o naturalnych ograniczeniach dla produkcji, definiowanych przy użyciu ośmiu kryteriów biofizycznych. Inne kraje ustaliły na ten cel 0,2% limit narodowej koperty na płatności bezpośrednie. W przypadku płatności bezpośrednich przewyższających 150 000 euro obowiązują ograniczenia płatności na jednego beneficjenta w postaci tzw. degresywności. Wynosi ona minimalnie 5% standardowej wielkości płatności bezpośrednich. Szesnaście krajów zastosowało ustalone minimum 5%, dalszych dziewięć powiększyło je, uwzględniając w tych wielkościach wartość otrzymywanych płac, a dziewięć innych krajów zastosowało absolutne ograniczenie dalszych płatności dla beneficjentów otrzymujących dopłaty w wysokości 150 000 euro.

Rezerwa kryzysowa stanowi około 400 mln euro w rocznym budżecie, licznym wg cen z 2011 roku. Wyodrębniona jest ona od 2014 r. w sumie przeznaczony na finansowanie filaru I. Kwota ta jeśli jest niewykorzystana na dany rok wraca do filaru I i zasila budżet płatności bezpośredniej w następnym roku.

W ramach finansowych na lata 2014–2020 założono tzw. mechanizm konwergencji, która oznacza stopniowe ograniczenie różnic w płatnościach na hektar między krajami i między regionami. Kraje, które otrzymują poniżej 90% średniej płatności unijnej na hektar od 2015 r. otrzymują stopniowe podwyższanie płatności na hektar zaś kraje, które otrzymują ponad przeciętne płatności stopniowo redukują je aby dojść do wspólnej kwoty 196 euro/ha w roku 2020. Konwergencja wewnętrzna ma zmniejszyć dysproporcje w wysokości płatności w poszczególnych regionach. Rolnicy w regionach otrzymujących najniższe płatności powinny w końcu otrzymywać nie mniejsze kwoty niż 60% średniej dopłaty unijnej ustalonej dla 2019 roku. Płatności w regionach uprzywilejowanych będą mogły przewyższać średnie unijne wysokości o 30%.

Płatności specyficzne i specjalne

Programy opcjonalne w Unii Europejskiej wykorzystywane są do wspierania dostępu do żywności, pasz i innych środków produkcji dla lokalnych społeczności i do rozwoju lokalnej produkcji. Programy takie dotyczą np. podtrzymywania produkcji pszenicy twardej, jęczmienia czy kukurydzy. Interwencje na rynku tych produktów mogą być przeprowadzane poza standardowym wsparciem produkcji tych zbóż. Programy takie stosuje się także do produkcji ryżu i cukru. Obejmują one rozszerzony zakres instrumentów na rynku wewnętrznym i w handlu zagranicznym, m.in. umowy między rolnikami a przedsiębiorstwami przetwórczymi oraz kwoty i taryfy celne w obrocie zagranicznym.

Specyficzne płatności dotyczą też produkcji warzyw i owoców, które nabrały ważności w okresie zahamowania eksportu do Federacji Rosyjskiej.

W realizacji tej formy wsparcia uczestniczą też organizacje producentów i dotyczą zarówno ochrony granicznej (kwoty, taryf celnych, wsparcia eksportu) oraz wycofywania produkcji z rynku i zwiększenia konsumpcji krajowej. Szerszy zestaw instrumentów dotyczy także oliwek i oleju z oliwek. Obejmuje szeroką gamę działań takich jak planowanie produkcji, zachowanie jakości, wycofywania z rynku, ubezpieczenia zbiorów, szkolenia, promocję i komunikację. Niektóre z tych środków mają zastosowanie na poziomie gospodarstw, inne odnoszą się do organizacji producenckich a jeszcze inne do sektora przetwórstwa. System wsparcia konsumpcji owoców i warzyw kierowany jest do szkół i dotyczy zarówno zwiększenia spożycia świeżych jak i przetworzonych owoców i warzyw. Program jest współfinansowany przez rządy krajów członkowskich. Kwota przeznaczona na ten rodzaj wsparcia, wynosząca 150 mln euro pokrywa do 75% kosztów zaopatrzenia i dystrybucji. W regionach słabiej rozwiniętych płatność może być podniesiona do 90% kosztów. Jako opcjonalne rozwiązanie może być też wspierane prywatnego magazynowania (oliwa z oliwek, włókno lniane i in.).

Ceny interwencyjne są używane jako instrument wspierający sektor masła i mleka w proszku, stosowane łącznie z instrumentami ochrony granicznej i subsydiami eksportowymi. Interwencją może być objęta produkcja nie przekraczająca 50 tys. ton masła i 109 tys. ton mleka w proszku. Wsparcie powyżej tych limitów może być prowadzone poprzez przetargi. Ważnym elementem jest także wsparcie spożycia mleka w szkołach. Ustalono w tym celu stawkę 18,15 euro za 100 kg mleka w ilości 0,25 litra na dziecko. Ta forma wsparcia może być finansowana ze środków krajowych.

Sektor wołowiny jest wspierany przez interwencję na rynkach wewnętrznych ochroną graniczną poprzez kwoty taryfowe i subwencje eksportowe. Rynek mięsa wieprzowego chroniony jest przez taryfy importowe i subsydia eksportowe. Bardziej zróżnicowane instrumenty stosuje się na rynkach baraniny, mięsa drobiu i ryb. W wyniku różnego rodzaju wyzwań ceny wewnętrzne dla krajowych produktów były w latach 2012–2014 o 5% wyższe od cen rynku światowego. Ten rodzaj wsparcia stanowił w tym czasie 21% szacowanego poziomu wsparcia kierowanego do producentów rolnych.

Filar II wspólnej polityki rolnej

Wsparcie w ramach filaru II wspólnej polityki rolnej kierowane jest za pośrednictwem narodowych lub regionalnych programów operacyjnych na obszary wiejskie. Jedną z głównych form realizacji jest program LEADER, stanowiący wielokierunkowe i wielosektorowe formy działania w lokalnym partnerstwie ukierunkowanym na rozwiązywanie konkretnych problemów technicznych oraz problemów rynku pracy. Kraje członkowskie mogą realizować programy rozwoju wiejskiego wybierając priorytety z sześciu możli-

wych obszarów finansowania przez filar II. Dwa z nich dotyczące środowiska i zmian klimatycznych mogą finansować z funduszy unijnych do 30% kosztów, dalsze 5% może być wydatkowane na finansowanie programu LEADER. Sześć dalszych kierunków preferencyjnego finansowania z filaru II dotyczy: 1) rozprzestrzeniania wiedzy, informacji i innowacji, 2) wzmocnienia konkurencyjności różnych typów rolnictwa, 3) zrównoważonego zarządzania lasami, 4) promocji i organizacji łańcuchów dostaw łącznie z przetwórstwem, marketingiem i zarządzaniem ryzykiem, 5) ochrony, zachowania i wzmocnienia ekosystemów i podnoszenia efektywności wykorzystania zasobów i energii oraz przechodzenia na nisko węglowe formy gospodarowania i 6) promowania społecznego włączenia i pobudzanie aktywności społecznej, obniżania ubóstwa i rozwoju ekonomicznego obszarów wiejskich. Kraje członkowskie do 2018 roku powinny ustalić konkretne obszary dla wspierania terenów wiejskich. Te cele mogą być finansowane z różnych funduszy unijnych i środków krajowych w drodze porozumień partnerskich.

W 2012 roku ustanowiono europejskie partnerstwo dla wdrożenia innowacji, produktywności i zrównoważenia rozwoju rolnictwa, które obok wspólnej polityki rolnej oraz środków z funduszy regionalnych również wspiera rozwój rolnictwa ze szczybla Unii Europejskiej. Poza działaniami wspólnotowymi istotną rolę odgrywała wewnętrzna polityka rolna poszczególnych krajów członkowskich. Często ta polityka zastępowała ograniczenia nakładane przez wspólnotę. Budżet UE na wspólną politykę rolną został ograniczony w latach 2013–2014 do 56 mld euro czyli o 3% w stosunku do okresu poprzedniego. Z tych ogólnych wydatków 4% wykorzystano na regulowanie cen rynkowych, 74% na płatności filara I i ponad 21% na środki II filara WPR.

Instrumenty wsparcia na rynku wewnętrznym

Główne zmiany we WPR wprowadzone w latach 2007–2013, tzw. fazowanie i progresywne ograniczenia przewidziane są do realizacji na lata 2014–2020. Ważne znaczenie ma rezygnacja z takich instrumentów jak kwoty produkcyjne (kwiecień 2014 r.) i wprowadzenie szeregu instrumentów doraźnych, mających na celu łagodzenie rynkowych i dochodowych skutków ograniczeń wynikających ze zmian sytuacji międzynarodowej, takich jak embargo, nałożone w sierpniu 2014 r. na import z krajów UE przez Federację Rosyjską. Kwoty produkcyjne na mleko, po decyzjach wynikających z tzw. „przeglądu zdrowotnego” w 2008 r. wygasły z dniem 15 marca 2015 r. Kwoty obowiązywały od 1984 r. i ich likwidacja stanowi znaczną zmianę w polityce rynkowej. Zmiana ta zaowocowała 4% wzrostem produkcji w 2014 r. Fazowanie zostało zastosowane wobec plantacji winorośli, które od 2016 r. mogły być powiększane o 1% rocznie. Specyficzne płatności produktowe mogły wzrosnąć w latach 2013–2014 średnio o 10%, ale użycie tego instrumentu było mocno zróżnicowane w krajach

członkowskich. Na Litwie wzmocniono np. dopłaty do produkcji wołowiny, zaś w Słowacji do produkcji mleka. Niektóre kraje zmieniały zasady płatności indywidualnych i płatności redystrybucyjnych, stosowały strukturalne zwolnienia podatkowe, subsydiowanie nakładów i rekompensaty z powodu strat losowych wynikających z funkcjonowania rynków wewnętrznych i zagranicznych. Płatności takie były stosowane na rynku owoców i warzyw oraz na rynku mleka. W wielu krajach członkowskich stosowano „płatności sanitarne” w sektorze produkcji trzody chlewnej i sektorze drobiu.

Przygotowanie do wdrożenia wsparcia w ramach drugiego filara zostało zapoczątkowane w marcu 2015 r. przez akceptację kilkudziesięciu wyselekcjonowanych Planów Rozwoju Wsi spośród 118 propozycji zgłoszonych przez kraje członkowskie. W niektórych krajach, takich jak Dania i Francja przygotowano bardziej ogólne plany rozwoju sektora rolnego, żywnościowego i leśnictwa, dotyczące relacji rolnictwa z gospodarką i środowiskiem, rozmiarów inwestycji, marketingu, oświaty rolniczej, ochrony zdrowia ludzi i dobrostanu zwierząt, młodych rolników, łańcuchów dostaw, ochrony konsumentów, bioróżnorodności i zarządzania jakością wody. Ochrona graniczna przed importem oraz wsparcie eksportu rolno-spożywczego były nadal znaczące.

Na subsydia eksportowe w 2014 r. planowano przeznaczyć kwotę 12 mln euro, z czego 2 mln na sektor zbożowy. Ogólny budżet na wsparcie eksportu znacznie się skurczył w dziesięcioleciu 2004–2013. Subsydia eksportowe kierowano głównie na sektor cukru, drobiu i wołowiny. Taryfowe kwoty importowe przyznane przez WTO były wykorzystywane na początku obecnej dekady w granicach 80–100%. W zakresie wsparcia i ochrony granicznej istotne znaczenie mają zawarte w październiku 2014 r. akty stowarzyszające Gruzję, Mołdawię i Ukrainę z Unią Europejską, które zawierały integralne elementy dotyczące sfery wymiany handlowej. Pewien niepokój budziły zapoczątkowane w latach 2013–2014 negocjacje dotyczące porozumień ułatwiających wymianę handlową z Kanadą i Stanami Zjednoczonymi oraz Japonią, Indiami i innymi krajami Azji. Takie negocjacje prowadzono również z krajami należącymi do ugrupowania Mercosur z Turcją oraz krajami byłej Republiki Jugosławii aspirującymi do członkostwa w Unii Europejskiej. Sfery wsparcia i ochrony granicznej aktualnie nie można uznać za ustabilizowaną.

Ewolucja polityki rolnej w Stanach Zjednoczonych

Stany Zjednoczone mają największą gospodarkę w skali świata, charakteryzująca się wysokim poziomem PKB na głowę mieszkańca, niskim poziomem inflacji i niskim bezrobociem. Po siedmiu latach od wybuchu kryzysu finansowego w 2007 roku rozwój gospodarczy kraju odzyskał tempo w wysokości 2,2%, które było utrzymywane w następnych latach. Rolnictwo Stanów Zjednoczonych jest czołowym światowym wytwórcą i eksporterem produktów rolnych

i posiada rozwinięty rynek wewnętrzny. Polityka rolna prowadzona przez Stany Zjednoczone wywiera silny wpływ na światowe rynki rolne. Stany Zjednoczone są jednym z głównych negocjatorów w debatach dotyczących obrotów międzynarodowych zbożami, nasionami roślin oleistych, wołowiny, produktami mlecznymi, drobiem oraz owocami i warzywami.

Tabela 5. Rolnictwo w gospodarce Stanów Zjednoczonych w latach 1995–2013

Wskaźniki	1995	2013
Dane ogólne		
PKB (mld USD)	7 338	16 853
Ludność (mln)	263	316
Powierzchnia gruntów (tys. km ²)	9 159	9 147
Gęstość zaludnienia (osób/km ²)	28	33
PKB na mieszkańca (USD)	28 748	52 985
Handel w % PKB	9,2	11,6
Rolnictwo w gospodarce		
Rolnictwo w PKB (%)	1,6	1,3
Rolnictwo z zatrudnieniu (%)	2,9	2,2
Eksport rolno-żywności (% eksportu ogółem)	10,9	9,6
Import rolno-żywności (% importu ogółem)	4,4	5,0
Charakterystyka rolnictwa		
Bilans handlu rolno spożywczego (mln USD)	29 671	36 255
Rośliny w produkcji rolniczej (%)	61	59
Zwierzęta w produkcji rolniczej (%)	39	41
Użytki rolne (UR) (tys. ha)	420 139	408 707
Grunty orne w powierzchni UR (%)	43	38
Grunty nawadniane w powierzchni UR (%)	5	5
Udział rolnictwa w zużyciu wody (%)	41	40
Zużycie azotu w kg na ha	37	28

Źródło: OECD Statistical Databases, UN Comtrade Database, World Development Indicators and national data.

Polityka rolna Stanów Zjednoczonych kształtowana jest przez kolejne ustawy rolne. Ustawa z lutego 2014 roku (2014 Farm Act) zawiera podstawowe normy prawne dla realizacji polityki rolnej do roku 2018, a w niektórych obszarach nawet na dalsze lata. Ustawa ta wprowadziła istotne zmiany w dotychczasowych programach odnoszące się do poszczególnych towarów, zwłaszcza poprzez dodanie nowych sposobów ubezpieczenia upraw, strumieni działań dotyczących ochrony i konserwacji środowiska, modyfikacji programów wsparcia konsumpcji (bonów żywnościowych) i in. Wprowadzono programy wsparcia dla roślin specjalnych, rolnictwa organicznego, bioenergii, rozwoju wsi oraz wsparcia dla rolników i ranczerów rozpoczynających działalność rolniczą.

Wsparcie rolnictwa prowadzone jest wobec różnych produktów zarówno na rynku wewnętrznym jak i w wymianie międzynarodowej. Obydwie grupy instrumentów obejmują produkcje cukru, mleka i produktów mleczarskich (masło, mleko w proszku, ser cheddar), pszenicę, zboża paszowe, bawełnę, ryż, nasiona roślin oleistych i strączkowych, wełnę, wołowinę i baraninę. Największe transfery w latach 2012–2014 kierowane były do produkcji cukru (około 18%), mleka (około 10%), bawełny (około 9%), baraniny (około 5%), sorgo (7%). Znaczącym wsparciem objęta jest także pszenica, kukurydza, jęczmień, soja i inne uprawy.

Instrumenty środowiskowe stosowane są zwłaszcza na konwersję podatkową na erozję gruntów uprawnych na cele środowiskowe i podtrzymywanie próśrodkowych praktyk rolniczych. Wspierana jest też produkcja etanolu na cele energetyczne. Badania naukowe i działalność doradczo-upowszechnieniowa kierowane są głównie na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i promocję praktyk zrównoważonego rolnictwa. W 1995 r. rolnictwo w Stanach Zjednoczonych wytwarzało 1,6 % PKB i ten udział zmniejszył się w 2013 r. do zaledwie 1,3%. W tym samym czasie udział rolnictwa w zatrudnieniu zmniejszył się z 2,9% do 2,2%. Udział rolnictwa w eksporcie obniżył się z 10,9% do 9,6% zaś import produktów rolno-spożywczych wzrósł z 4,4% do 5,0% importu ogółem (tab. 5).

W porównaniu do innych krajów OECD, w tym do krajów Unii Europejskiej należy stwierdzić, że wsparcie rolników w Stanach Zjednoczonych jest niskie i na przestrzeni ostatnich 25 lat ulegało ograniczeniu. W latach 2012–2014 wsparcie to stanowiło około 50% średniego wsparcia w krajach OECD (tab. 6).

Poziom wsparcia producentów i ochrony granicznej został znacznie ograniczony z około 21% w latach 1986–88 do 12% w latach 1995–97 i około 8% w latach 2012–14. Główną przyczyną tego było występujące od 2002 r. korzystne kształtowanie się cen na rynkach międzynarodowych. W programach wsparcia dążono do wykorzystania instrumentów wpływających w mniejszym stopniu na destrukcję mechanizmów rynkowych. Kładziono nacisk na ubezpieczenia, które są narzędziem transferów zależnych od skali zastosowania a więc promujących większych producentów, badania naukowe i doradztwo. Udział wsparcia przez tego rodzaju usługi podniósł się w badanym okresie z 6,4 do 9,0%. Programy środowiskowe kierowane na konserwację obszarów zagrożonych erozją i degradacją i na ograniczanie skażenia wód jednak nie zawsze były skutecznie adresowane dla rozwiązywania ważnych problemów środowiskowych.

Stany Zjednoczone zwiększają skalę wydatków na działalność badawczo-rozwojową i innowacyjną służą rolnictwu i produkcji żywności a więc całemu sektorowi agrobiznesu. Ogólnie można powiedzieć, że obecnie obowiązująca ustawa rolna poprzez powiązanie wsparcia z zasobami ziemi ukierunkowana jest na wspieranie dochodów bogatszych rolników. Trudno jednak jednoznacznie stwierdzić, czy służy długofalowemu i zrównoważonemu wsparciu produktywności i efektywności całego rolnictwa. W sferze wymiany zagranicznej ustawa

podtrzymuje wcześniej uruchomione programy wsparcia dostępu do rynków zagranicznych i programy pomocy technicznej i organizacyjnej dla nowych różnych produktów. Stany Zjednoczone zawarły porozumienie handlowe z Brazylią dotyczące bawełny i Koreą dotyczące żywności organicznej i znakowania. Stany Zjednoczone prowadziły także negocjacje na forum Światowej Organizacji Handlu i z Unią Europejską, które nie zostały jeszcze sfinalizowane.

Tabela 6. Szacunki wsparcia rolnictwa USA w latach 1986–1988, 1995–1997 i 2012–2014

Wyszczególnienie	1986–88	1995–97	2012–14
Ogólne wartości produkcji rolnej na poziomie gospodarstwa w mln USD	143 489	200 325	393 035
W tym wartości transferów do producentów MPS w %	78,3	76,5	80,5
Ogólna wartość konsumpcji na poziomie gospodarstw w mln USD	121 087	162 225	309 417
Szacunek wsparcia produktów – PSE w mln USD	35 337	25 617	34 565
Udział PSE w wartości produkcji w %	21,2	11,9	8,2
Szacunek wsparcia przez usługi GSE w mln USD	3 108	4 239	8 132
Udział GSSE w ogólnym szacunku wsparcia w %	6,4	8,9	9,0
Szacunek wsparcia konsumpcji CSE w MLN USD	-2 629	6 157	40 900
Udział CSE we wsparciu ogółem w %	-2,4	4,3	15,6
Szacunek wsparcia ogółem TSE w mln USD	48 534	48 292	90 111
Udział TSE w PKB w %	1,0	0,6	0,5
Wskaźnik nominalnej ochrony producenta NPL w %	1,12	1,08	1,02

Źródło: OECD Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015, Paris s. 287.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy można dokonać następujących konstatacji:

1. Kraje objęte analizą w latach 2012–2014 przeznaczyły łącznie 450 mld Euro dla producentów rolnych i dodatkowo 103 mld Euro na ogólne usługi wspierające funkcjonowanie całego sektora. Kwoty te obciążają konsumentów i podatników. Kraje OECD w ostatnim dziesięcioleciu czyniły wysiłki na rzecz obniżenia poziomu wsparcia kierowanego do rolników i wprowadzenia form wsparcia mniej zakłócającego mechanizmy rynkowe. Zmiany te były na różnym stopniu zaawansowania. Pojawiły się nowe obszary oddziaływania takie jak wspieranie poziomu zrównoważenia produkcji, dyfuzji innowacji i usprawnienie zarządzania ryzykiem. W krajach dokonujących transformacji systemu gospodarczego szczególna uwaga w polityce rolnej zwrócona była na rozbudowanie infrastruktury i ogólnych usług wspierają-

cych rolnictwo. W tym samym czasie obserwowano rozszerzenie wykorzystania instrumentów takich jak wsparcie cen rolnych i subsydia dla nakładów produkcyjnych. Zmiany powinny być podporządkowane średnio i długoterminym kwestiom odnoszącym się do produktywności i zróżnicowania rolnictwa. W krajach słabo rozwiniętych ważną kwestią jest wkład tego sektora do wzrostu ekonomicznego i zwalczanie ubóstwa. Także w krajach wysoko rozwiniętych rolnictwo staje w obliczu wielu ważnych wyzwań rozwojowych, konkurowania o zasoby ziemi i wody, zachowania bioróżnorodności, odbudowy wrażliwych ekosystemów oraz łagodzenie zmian klimatycznych. Reorientacja polityki rolnej wszędzie wymaga wypracowania klarownej wizji przyszłych celów, które mogą być osiągnięte przez reformy polityki rolnej na poziomie narodowym i międzynarodowym.

2. Wspólna polityka rolna wprowadzona we wspólnotach europejskich na początku lat sześćdziesiątych podlegała powolnej ewolucji, której przyspieszenie następowało w okresach wdrażania różnego rodzaju reform dotyczących poszczególnych instrumentów jak i całego systemu. Takie przyspieszenia miały miejsce w połowie lat osiemdziesiątych w latach 1992–1997 i na początku XXI tysiąclecia. Istotne jest, że zmiany te dotyczą raczej instrumentów i obszarów oddziaływania, przy zachowaniu kluczowych zasad interwencjonizmu rolnego. Przy zachowaniu wspólnych celów i zasad wspólnej polityki rolnej kraje członkowskie mają możliwość pewnych modyfikacji w ramach narodowych systemów polityki rolnej i przesuwania środków budżetowego wsparcia w ramach każdego z filarów czy między filarami.
3. Wspólna polityka rolna od szeregu lat kształtowana jest w cyklu siedmioletnim wyznaczonym przy długookresowym planowaniu budżetowym. Dwa ostatnie cykle obejmują lata 2007–2013 i 2014–2020. Ramy finansowe na lata 2014–2020 przewidują wydatkowanie na cele wspólnej polityki rolnej kwoty 363 mld euro, z czego 77% na filar I finansujący głównie płatności bezpośrednie i 33% na filar II, z którego wspierane są głównie cele strukturalne i środowiskowe.
4. Długofalowe wsparcie cenowo-rynkowe gospodarstw rolnych Market Price Support (MPS) przez transfery od konsumentów i podatników utrzymuje się na poziomie około 75%, jednak ekwiwalent wsparcia dla producentów (PSE) stopniowo uległ zmniejszeniu z blisko 40% w latach 1986–1988 do niespełna 20% w latach 2012–2014. Oznaczało to obniżenie poziomu nominalnej ochrony producenta z 1,70 do 1,05 i spadek ogólnych kosztów prowadzonej polityki w stosunku do wytwarzanego PKB z 2,6% do 0,89% w tym samym okresie. Wyraźnie zmniejszyło się też obciążenie konsumentów z tytułu prowadzenia wspólnej polityki rolnej.
5. Głównym instrumentem wsparcia rolników w ramach filaru I są płatności bezpośrednie, które warunkowane są spełnieniem szeregu kryteriów uzupełniających takich jak zazielenienie, specjalistyczne płatności towarowe, płatności dla

małych gospodarstw i młodych rolników i inne. Utrzymywane są też płatności specyficzne i specjalne. Wsparcie w ramach filara II kierowane jest na obszary wiejskie na rozwiązywanie różnych problemów strukturalnych, technicznych, wdrożeniowych oraz rozwiązywanie problemów rynku pracy. Zaznaczająca się tendencja do ograniczania wsparcia budżetowego dla rolnictwa wiąże się aktualnie z koncepcją tzw. fazowania i wdrażania planów rozwoju wsi oraz nieco większej swobody w doborze sposobów rozdysponowania przez kraje członkowskie przyznawanych środków na realizację polityki rolnej.

6. Stany Zjednoczone jako jeden z największych producentów, eksporterów i importerów surowców rolnych i żywności, mimo dobrej struktury agrarnej i korzystnych warunków przyrodniczych dla rozwoju rolnictwa prowadzą aktywną politykę rolną ukierunkowaną na wspieranie produkcji różnych produktów roślinnych i produktów zwierzęcych, a szczególnie cukru, mleka, bawełny, baraniny oraz zbóż paszowych i nasion roślin białkowych. Udział wartości transferów do producentów w ciągu trzydziestolecia pozostawał na zbliżonym poziomie. Zmieniała się jednak istotnie struktura wsparcia rolnictwa. Rozmiary interwencji na rynkach wewnętrznych i zewnętrznych były ograniczone, natomiast zwiększał się w wymiarze absolutnym i względnym udział wsparcia poprzez różne usługi (badania naukowe, doradztwo, ubezpieczenia itp.). Wzrosło także istotnie wsparcie dla konsumpcji. Udział ogólnego wsparcia w tworzeniu PKB przez rolnictwo obniżył się o połowę w ciągu trzydziestolecia, natomiast nominalna ochrona producentów poprzez politykę handlu zagranicznego obniżyła się tylko nieznacznie. Ogólne rozmiary wsparcia rolników i rolnictwa w Stanach Zjednoczonych w stosunku do średniego poziomu wsparcia w krajach Unii Europejskiej pozostaje nadal na niższym poziomie.

Literatura

- Adamowicz M., *Wspólna Polityka Rolna wobec rodzinnych gospodarstw rolnych stanowiących podstawę europejskiego modelu rolnictwa* [w:] *Ekonomiczne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Chlebicka A. (red.), MRiRW, FAPA, Warszawa 2015, s. 41–62.
- Adamowicz M., *Miejsce rodzinnych gospodarstw rolnych we wspólnej polityce rolnej UE* [w:] *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, Podstawka M. (red.), Agrotec, FAPA Warszawa 2015, s. 122–141.
- Czyżewski A., Poczta-Wojda A., *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenie GATT/WTO*, PWE, Warszawa 2012.
- IMF, *Commodity Market Raport*, International Monetary Fund, Washington, DC. OECD (2015a), *Producer and Consumer Support Estimates*, OECD Agriculture Statistics, (2015).
- OECD, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014*. OECD Constructions, OECD Publishing Paris 2014.

OECD, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015, OECD Publishing, Paris 2015.

Puślecki Z.W., R. Knuciak, M. Walkowski, *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa 2010.

Streszczenie

Celem opracowania jest przedstawienie głównych kierunków zmian w polityce rolnej w krajach OECD, w tym szczególnie w krajach Unii Europejskiej i w Stanach Zjednoczonych. Przedstawiono zakres i formy wsparcia rolnictwa przy wykorzystaniu głównie publikacji OECD, a zwłaszcza raportu „Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015”. Zaprezentowano również główne tendencje dotyczące rozwoju gospodarczego i roli rolnictwa w gospodarce Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych. Przedstawiono szacunek wsparcia dla producentów (PSE) i konsumentów (CSE), wsparciu rynkowym przez ceny (MPS) oraz usługi (GSSE), zmiany w wykorzystaniu instrumentów rynku wewnętrznego, ochrony granicznej oraz oddziaływania polityki rolnej na rozwój obszarów wiejskich. Omówiono ogólne tendencje zmian we Wspólnej Polityce Rolnej oraz najważniejsze instrumenty takie jak płatności bezpośrednie i specyficzne płatności w ramach filaru I oraz kierunki preferencyjnego finansowania filaru II. Prezentacja aktualnych zmian w polityce rolnej UE i Stanów Zjednoczonych, ukształtowanej ustawą rolną z 2014 roku, wskazuje na pewne osłabienie wsparcia rolnictwa zarówno w UE jak i w USA i na ogół jego niższy poziom w USA w stosunku do Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe

polityka rolna, Wspólna Polityka Rolna, wsparcie rolnictwa, zmiany w polityce rolnej krajów OECD

Support to agriculture in European Union and in United States on the background of changes in agricultural policy of the OECD countries

Abstract

Purpose of the work is presenting main trends of changes in agricultural policies in OECD countries, with special attention to European Union countries and the United States. The amount and forms of agricultural support were described. The OECD publications and other sources were used. The OECD report “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015,” Paris was intensively exploited. Present trends concerning the economic development and the role of agriculture in the economy of European Union countries and the United States were presented as well. The level of Producer Support Estimate (PSE), Market Price Support (MPS), Consumer Support Estimate (CSE), General Service Support Estimate (GSSE) were presented. The use of instruments of CAP on internal markets, rural development instruments as well as border support and preventing instruments were analysed. Special attention was given to direct payments, commodity specific payments and others in the frame of first and second CAP Pillars. The agricultural policy of the United States developed on the Agricultural Act 2014

was described. Both, in the European Union and in the United States decreasing trend in agricultural support is observed, however still the support in the United States is lower than in the EU countries.

Key words

agricultural policy, Common Agricultural Policy, agricultural support, changes in agricultural policies of the OECD countries

Prof. dr hab. Andrzej Czyżewski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Wydział Ekonomii

Prof. UEP dr hab. Sebastian Stępień

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Wydział Ekonomii

Rozwój obszarów wiejskich w warunkach funkcjonowania WPR jako stymulanta zmian strukturalnych w polskim rolnictwie

Wprowadzenie

W maju 2004 roku Polska włączona została w struktury wsparcia wspólnej polityki rolnej (WPR). Nastąpiła zmiana wcześniej funkcjonujących mechanizmów interwencji na rynku żywnościowym, a w kierunku krajowego sektora rolnego i obszarów wiejskich popłynął strumień funduszy unijnych. Łącznie w latach 2004–2013¹ w ramach WPR beneficjentom tej polityki wypłacono kwotę ok. 210 mld zł, z czego największa część pieniędzy skierowana została na dopłaty bezpośrednie (I filar WPR) – niespełna 50% całkowitego wsparcia. Płatności uzupełniały w znacznym stopniu dochody gospodarstw rolnych i w większości służyły celom produkcji bieżącej (zakup nawozów, pasz, środków ochrony roślin, nasion itp.). Z kolei cele proinwestycyjne realizowane były ze środków Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006, a następnie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013² (PROW – II filar WPR).

¹ Część funduszy wypłacono także w dwóch kolejnych latach na podstawie umów wieloletnich.

² Zmiana nazewnictwa z „Planu” na „Program” wynikała z faktu, iż pierwszy miał charakter operacyjny, drugi natomiast strategiczny. Niemniej oba wyznaczały działania w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i zaliczane były do II filara wspólnej polityki rolnej.

Z tych źródeł finansowano także inne działania, np. dopłaty do terenów o utrudnieniach naturalnych (ONW), programy rolnośrodowiskowe, rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej, czy też infrastruktura na wsi. Na wymienione wyżej programy w okresie 2004–2013 wydatkowano kwotę 65 mld zł, co stanowiło ponad 30% całkowitego wsparcia WPR (w tym PROW 2004–2006 – 5,2%; PROW 2007–2013 – 25,9%). Pozostałe 20% funduszy to m.in. interwencja rynkowa, sektorowy program operacyjny, wspólna organizacja rynku owoców i warzyw, polityka rybacka³.

II filar wspólnej polityki rolnej jest bez wątpienia ważnym elementem wsparcia polskich obszarów wiejskich. Jego waga wynika z konieczności poprawy struktury agrarnej rolnictwa w Polsce, podniesienia konkurencyjności producentów rolnych, przekształcenia struktury zatrudnienia, potrzeb w zakresie rozwoju infrastruktury, czy w końcu realizacji zadań związanych z ochroną środowiska naturalnego. Tym samym wielkość funduszy w PROW, jak i konstrukcja celów i sposobów ich realizacji jest kluczowa dla funkcjonowania rolnictwa i całej wsi w perspektywie wielu następnych lat. Celem rozdziału jest próba oceny Programu (dla lat 2004–2006 Planu) Rozwoju Obszarów Wiejskich z punktu widzenia oddziaływania na sektor rolno-żywnościowy w Polsce. Wstępem do analizy będzie określenie zmian strukturalnych w polskim rolnictwie w warunkach integracji z Unią Europejską. Kolejno zaprezentowane zostaną wnioski dotyczące PROW w okresie 2004–2006 i 2007–2013. Zwieńczeniem rozważań stanowi ewaluacja programu wsparcia obszarów wiejskich w obecnej perspektywie finansowej. Ewaluacja ta zostanie dokonana w dwóch obszarach: możliwości budżetowych oraz planowanych działań.

Zmiany strukturalne polskiego rolnictwa w warunkach integracji z Unią Europejską

Integracja z Unią Europejską stanowiła dla sektora rolnego wyzwanie i zarazem szansę na bardziej dynamiczny rozwój. Wyzwaniem było przystąpienie do Jednolitego Rynku Europejskiego i konieczność konkurowania z krajami Europy Zachodniej (choć jak się później okazało, był to impuls do kreowania eksportu polskiej żywności) oraz dostosowanie prawodawstwa krajowego do unijnego w zakresie norm jakościowych, środowiskowych i zdrowotnych, natomiast po stronie szans bez wątpienia najważniejszą była możliwość skorzystania z funduszy UE, w tym głównie wspólnej polityki rolnej. Ta ostatnia w sposób szczególny oddziałuje na procesy przekształceń w sektorze rolnym, ponieważ jako jedyna spośród polityk gospodarczych ma

³ P. Łykowski, *10 lat wspólnej polityki rolnej w Polsce. 20 lat działalności ARiMR* (prezentacja), Ośrodek Doradztwa Rolniczego, Sielinko 2015.

w pełni wspólnotowy charakter, oparta jest na jednolitych unijnych uregulowaniach i finansowana z budżetu UE⁴. W ramach WPR funkcjonuje wiele instrumentów wsparcia, zarówno w postaci bezpośredniego oddziaływania na wielkość dochodów (np. dopłaty bezpośrednie w I filarze), jak i mających charakter pośredni i wymagający współfinansowania ze strony producentów rolnych (np. programy inwestycyjne w II filarze). Można przyjąć, że samo wsparcie sprzyja procesom koncentracji w rolnictwie (tak ziemi, jak i samej produkcji), co jest wynikiem wspomnianej wyżej presji konkurencyjnej w zintegrowanej Europie i konieczności dostosowania się do standardów UE. Ponadto, poprzez finansowanie działań związanych z tworzeniem pozarolniczych miejsc pracy zwiększa się potencjał znalezienia zatrudnienia dla osób, które nie chcą dłużej pozostawać w rolnictwie. W pewnych warunkach część instrumentów wsparcia może jednak utrzymywać istniejące struktury agrarne. Tak może być w przypadku dopłat bezpośrednich dla małych gospodarstw rolnych, dla których stanowią one względnie łatwy do otrzymania i ważny składnik ich dochodu. Innym przykładem mogą być programy modernizacyjne z ustalonym górnym limitem wsparcia, które mogą prowadzić do sztucznego podziału gospodarstw dla pozyskania funduszy⁵. Niemniej przemiany strukturalne polskiego rolnictwa są faktem, o czym świadczyć będą poniższe dane.

Jednym z przejawów procesów koncentracji zachodzących w sektorze rolnym jest spadek liczby gospodarstw rolnych, połączony ze wzrostem średniej ich wielkości. O ile przed integracją z UE ich liczba wynosiła prawie 3 mln (2 933 tys. w 2002 r.), o tyle 13 lat później (2015 r.) spadła do 1,4 mln (spadek o 52%). Z kolei średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego zwiększyła się z 5,8 ha do 10,3 ha (wzrost o 78%). Zmiany te spowodowane zostały przede wszystkim redukcją liczby jednostek z grupy obszarowej 0–4,99 ha (ale również 5–9,99 i 10–19,99 ha), podczas gdy dla większych gospodarstw nastąpił przyrost ich liczby (por. tabelę 1). Wzrost średniej wielkości gospodarstw byłby jeszcze wyższy gdyby nie fakt, iż w okresie 2002–2016 z użytkowania rolniczego wyłączone zostało ponad 2,3 mln ha ziemi i obecnie łączna powierzchnia użytków rolnych wynosi ok. 14,5 mln ha⁶. Można założyć, że wyłączenia te dotyczyły przede wszystkim najmniejszych gospodarstw rolnych, dane wskazują bowiem, że w tych samych latach udział podmiotów z grupy obszarowej 0–5 ha w łącznej powierzchni UR spadł z 16% do niecałych 13%, podczas gdy dla grupy obszarowej powyżej 50 ha wzrósł z 24 do 31%. Pomimo

⁴ D. Sadowski, A. Baer-Nawrocka, W. Poczta, *Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR*, GUS, Warszawa 2013, s. 7.

⁵ Por. W. Czubał, A. Sadowski, *Dostępność informacji oraz czynniki utrudniające ubieganie się o dopłaty bezpośrednie*, „Wieś i Rolnictwo” 3/2011, s. 138–155.

⁶ *Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2016 r.*, GUS, Warszawa 2017; *Raport z wyników. Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2011.

tych korzystnych zmian istnieje potrzeba dalszych przekształceń, gdyż na tle innych państw UE (głównie EU-15) o podobnej strukturze asortymentowej produkcji Polska przedstawia się mniej korzystnie⁷.

Tabela 1. Struktura gospodarstw rolnych w Polsce w 2015 r. względem 2002 r.

Grupa obszarowa	Liczba gospodarstw (tys.) w 2015 r.	Udział (%)	Liczba gospodarstw (tys.) w 2002 r.	Udział (%)	Zmiana liczby 2015/2002 (%)
0–4,99 ha	735	52,1	2 124	72,4	-65,4
5–9,99 ha	323	22,9	427	14,6	-24,4
10–19,99 ha	217	15,4	266	9,1	-18,4
20–49,99 ha	102	7,3	96	3,3	6,3
50–99,99 ha	22	1,6	17	0,6	29,4
100 ha i więcej	11	0,8	3	0,1	266,7
Razem	1 410	100	2 933	100	-51,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2016*, GUS, Warszawa 2016 oraz *Raport z wyników. Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2011.

Rezultatem zmian liczby i średniej powierzchni gospodarstw rolnych był wzrost koncentracji produkcji zarówno zwierzęcej, jak i roślinnej (poszczególne dane zaprezentowano w tabeli 2). Ogółem w latach 2005–2015 wartość globalnej produkcji zwierzęcej zwiększyła się o 22% (w cenach stałych z 2005 r.), a roślinnej o 30%. Wyższy wynik dla produkcji roślinnej może być wynikiem ukierunkowania wsparcia (w tym uzupełniających dopłat bezpośrednich) na ten rodzaj działalności w większym stopniu, aniżeli w przypadku produkcji zwierzęcej (dlatego w perspektywie 2014–2020 pomoc w większym stopniu trafiać ma do producentów zwierząt). Jeśli idzie o zmiany struktury produkcji, w odniesieniu do zwierząt wzrósł udział drobiu (z 31% do 46% łącznej produkcji żywca rzeźnego w okresie 2005–2015) kosztem trzody chlewnej (spadek z 54% do 38%), udział produkcji bydła pozostał na niskim poziomie, choć w ostatnich kilkunastu latach odnotowano jego niewielki wzrost (z 14% do 15%). Z kolei w produkcji roślinnej spadek udziału zaobserwowano w stosunku do zbóż (z 74% do 70% łącznych zasiewów) i ziemniaków (z 2,5% do 1,7%), natomiast wzrost dotyczył kukurydzy (z 6% do 11%) i rzepaku (z 5% do 9%)⁸.

⁷ A. Sadowski, W. Poczta, A. Baer-Nawrocka, *Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR*, GUS, Warszawa 2013, s. 18–20; *Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2016 r.*, GUS, Warszawa 2017.

⁸ *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2016*, GUS, Warszawa 2016.

Tabela 2. Zmiana obsady zwierząt i powierzchni zasiewów w polskich gospodarstwach rolnych

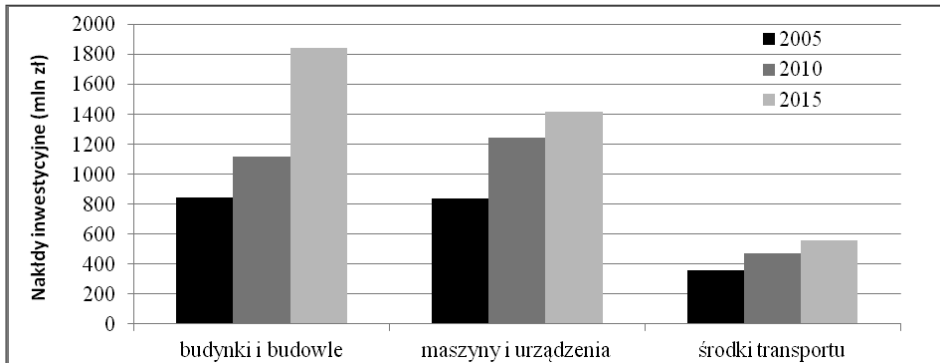
Wyszczególnienie	2005	2007	2010	2013	Zmiana 2013/2005
	Średnie stado zwierząt w gospodarstwie (szt.)				
Trzoda chlewna	25,3	27,9	39,2	40,6	60,8%
Drób	114,8	123,3	256,0	259,3	126,0%
Bydło	7,0	8,2	11,2	13,9	98,3%
	Średnia powierzchnia zasiewów w gospodarstwie (ha)				
Zboża	4,9	5,0	6,4	6,7	36,1%
Kukurydza	4,2	4,0	6,2	6,6	57,0%
Buraki cukrowe	3,5	3,7	4,1	4,7	33,3%
Rzepak	10,1	10,2	11,2	10,4	3,2%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Przedstawione wyżej zmiany strukturalne w połączeniu ze wzrostem wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej doprowadziły do poprawy wyników ekonomicznych gospodarstw rolnych w Polsce. Średnia roczna wartość produkcji globalnej w latach 2004–2014 (w cenach stałych z 2005 roku) wyniosła 72,0 mld zł i była wyższa o 27% w porównaniu do okresu 1999–2003, czyli przed przystąpieniem Polski do UE. Pomimo wzrostu realnych cen nakładów dla rolnictwa (o 18% wobec 5% wzrostu realnych cen produktów rolnych) średni poziom dochodu gospodarstwa rolnego dla lat 2004–2014 był wyższy o prawie 156% w porównaniu do okresu przedakcesyjnego. Kluczowym czynnikiem stały się dotacje unijne dla rolnictwa, które ze średniego poziomu 9,3% dochodu w latach 1999–2003 wzrosły do niespełna 50% w okresie po 2004. Jednocześnie wsparcie w ramach II filaru zwiększyło dynamikę inwestycji, które wzrosły do 5,2 mld zł w 2014 wobec 2,2 mld zł w 2002 roku. Najwięcej wydano na budynki i budowlę, w dalszej kolejności na maszyny i urządzenia oraz środki transportu (rysunek 1). Dzięki zrealizowanym inwestycjom poprawiła się relacja nakładów kapitałowych w przeliczeniu na jednostkę pracy oraz ziemi. Średnio w latach 2002–2004 pierwszy ze wskaźników oscylował w granicach 18,5 tys. zł/AWU⁹, drugi – 2,6 tys. zł/ha UR, aby w roku 2014 osiągnąć odpowiednio – 23,9 tys. zł/AWU i 3,2 tys. zł/ha UR. Wyższe techniczne uzbrojenie pracy pozwoliło ponadto ograniczyć łączny nakład pracy w analogicznym okresie z 2280 tys. AWU do 1937 tys. AWU¹⁰.

⁹ AWU – Annual Work Unit, jednostka przeliczeniowa rocznego czasu pracy. W polskim rolnictwie 1 AWU jest równoznaczne z nakładem 2120 godzin pracy rocznie.

¹⁰ A. Bear-Nawrocka, W. Poczta, *Polskie rolnictwo na tle Unii Europejskiej*, [w:] *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 85, 98.



Rysunek 1. Nakłady inwestycyjne w polskich gospodarstwach rolnych (mln zł; ceny stałe z 2005 r.)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2016*, GUS, Warszawa 2016.

Dotychczasowe doświadczenia z Planem i Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich

Ocena oddziaływania PROW na przemiany strukturalne w polskim rolnictwie wymaga, aby przyrzeć się celom i budżetom poszczególnych działań. I tak, w ramach Planu na lata 2004–2006 wypłacono łącznie 14,2 mld zł, realizując płatności na rzecz prawie 926 tys. beneficjentów. Spośród wszystkich wypłat największy udział dotyczył następujących zadań: „Gospodarowanie na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” (26,3%), „Uzupełniające płatności obszarowe” (18,9%) oraz „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE” (17,6%). Dwa pierwsze miały charakter pro-dochodowy i łącznie z dopłatami bezpośrednimi stanowiły o wzroście dochodu rolniczego. Inwestycyjny charakter miał natomiast program trzeci, który w części obejmował wydatki na cele pro-środowiskowe (dostosowanie w zakresie przechowania nawozów naturalnych, czyli budowa płyt gnojowych). Łącznie trzy wymienione działania stymulowały rozwój gospodarstw rolnych w zakresie zwiększenia powierzchni użytków rolnych (dzięki ONW o prawie 90% zmniejszył się również stan odłogowania gruntów), skali produkcji, czy też modernizacji aparatu wytwórczego. Z kolei program „Renty strukturalne” (14,9% budżetu) miał na celu przekazywanie gospodarstw przez osoby odchodzące z rolnictwa ze względu na wiek młodszym rolnikom i jako taki miał służyć tworzeniu większych obszarowo podmiotów. *De facto* realizacja tego programu doprowadziła do przekazania 513 tys. ha UR na rzecz ponad 54 tys. rolników (głównie poniżej 40 roku życia), dzięki czemu osoby przejmujące powiększyły swoje gospodarstwa (po przejściu odsetek gospodarstw przejmujących poniżej 5 ha zmalał z 72% do 20%, a go-

gospodarstw powyżej 15 ha wzrósł z 12% do ponad 32%). Z drugiej jednak strony dostrzec można pewien brak spójności w założeniach PROW 2004–2006, ponieważ pomoc oferowano także małym gospodarstwom rolnym, w ramach działania „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” (9,5% budżetu), co mogło utrwalac niekorzystną strukturę agrarną¹¹. Można tak sądzić chociażby po liczbach, według których aż 99,68% rolników korzystających z programu wybrało pakiet wsparcia służący dalszemu prowadzeniu działalności rolniczej (głównie zakup maszyn rolniczych lub zwierząt gospodarskich), przy czym były to najczęściej małe jednostki o powierzchni 5–10 ha UR, a tylko 0,32% zadeklarowało chęć rozpoczęcia działalności pozarolniczej¹².

Budżet PROW 2007–2013 był istotnie wyższy od poprzedniego i wyniósł 74,3 mld zł, a więc rocznie średnio 10,61 mld zł (w PROW 2004–2006 było to 4,73 mld zł przeciętnie w roku). Kwotę tą wypłacono dla ponad 1184 tys. beneficjentów w ramach czterech osi: „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”, „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”, „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej” oraz „LEADER” (1,1 mld przeznaczono ponadto na Pomoc techniczną)¹³. Spośród wyżej wymienionych najwyższe płatności zrealizowano dla osi pierwszej, co świadczy o ukierunkowaniu Programu przede wszystkim na rozwój gospodarstw rolnych.

W rozbiciu na poszczególne działania dwa wyróżniały się pod względem wysokości wsparcia (oba po 10,2 mld zł) – były to „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz „Renty strukturalne”. W pierwszym przypadku pomoc otrzymało prawie 58 tys. gospodarstw rolnych, a biorąc pod uwagę średnią wysokość płatności – ponad 106 tys. zł – można stwierdzić, że działanie w znacznym stopniu poprawiło poziom wyposażenia producentów rolnych¹⁴. Jeśli do tego dodamy takie działania, jak „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” (3,5 mld zł) oraz „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa” (2,2 mld zł) możemy ocenić PROW 2007–2013 jako Program służący zwiększeniu konkurencyjności sektora rolnego poprzez poprawę efektywności gospodarowania.

¹¹ W ramach pozostałych środków 5,8% stanowiło „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawa dobrostanu zwierząt”, 3,3% – projekty SAPARD, 2,8% – „Zalesianie gruntów rolnych”, 0,8% – „Pomoc techniczna”, 0,2% – „Grupy producentów rolnych”.

¹² *Wyniki wdrażania Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006*, W. Klepacka (red.), ABC – Zakład Poligraficzny, Warszawa 2009.

¹³ *Zbiornicze sprawozdanie bieżące z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 narastająco od uruchomienia Programu na dzień 31 grudnia 2015 r.*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2015.

¹⁴ Wystarczy wspomnieć, że ze środków tych zmodernizowano lub wybudowano niemal 3 tys. budynków gospodarczych, zakupiono 34 tys. ciągników oraz 220 tys. maszyn i urządzeń.

Tabela 3. Budżet PROW 2004–2006 i 2007–2013 z podziałem na ważniejsze działania na rzecz sektora rolnego (ceny bieżące)

Budżet PROW 2004–2006 (mln zł)	Udział	Budżet PROW 2007–2013 (mln zł)	Udział		
Budżet ogółem	14 212,5	100%	Budżet ogółem	74 288,9	100%
ONW	3 737,9	26,3%	ONW	10 891,2	14,7%
Uzupełniające płatności obszarowe	2 686,2	18,9%	Modernizacja gospodarstw rolnych	10 219,1	13,8%
Dostosowanie gospodarstw do standardów UE	2 501,4	17,6%	Renty strukturalne	10 207,3	13,7%
Renty strukturalne	2 117,7	14,9%	Rolnośrodowiskowe	9 573,0	12,9%
Gospodarstwa niskotowarowe	1 350,2	9,5%	Zwiększanie wartości dodanej	3 510,6	4,7%
Rolnośrodowiskowe i dobrostan zwierząt	824,3	5,8%	Gospodarstwa niskotowarowe	2 130,2	2,9%
Beneficjenci ogółem	925,95 tys.		Beneficjenci ogółem	1 184,14 tys.	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Zbiornicze sprawozdanie bieżące z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 narastająco od uruchomienia Programu na dzień 31 grudnia 2015 r.*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2015; *Wyniki wdrażania Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006*, W. Klepacka (red.), ABC – Zakład Poligraficzny, Warszawa 2009.

Z kolei „Renty strukturalne” dotyczyły przede wszystkim zobowiązań za lata 2004–2006, nowe umowy objęły ok. 17% łącznego budżetu na ten cel. Tym samym wcześniejsze efekty programu, tj. zmiana struktury agrarnej poprzez transfer ziemi na rzecz młodszych i w założeniu rozwojowych gospodarstw rolnych, były stopniowo wygaszane. Zrezygnowano także ze „Wsparcia gospodarstw niskotowarowych”, a wypłacone w ramach PROW 2007–2013 pieniądze na ten cel (2,1 mld zł) wynikały ze zobowiązań poprzedniego Programu. Wdrożono jednak nowe działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” (łącznie budżet ok. 4 mld zł), które zdaniem autorów były skuteczniejszym instrumentem wsparcia małych gospodarstw rolnych i które nie utrwały archaicznej struktury gospodarstw chłopskich. Z drugiej strony, jak wskazuje I. Nurzyńska¹⁵, w ramach tych działań utworzono ponad 26 tys. miejsc pracy, a ponad 15 tys. gospodarstw rolnych zróżnicowało źródła dochodu, co zdaniem autorki jest liczbą niewystarczającą z punktu widzenia tzw. zbędnej siły roboczej na wsi.

W PROW 2007–2013 nie zabrakło dochodotwórczych elementów Programu. Takim było, podobnie jak w poprzedniej perspektywie, „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach

¹⁵ I. Nurzyńska, *Polska wieś i rolnictwo jako beneficjenci funduszy Unii Europejskiej*, [w:] *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 120–124.

gospodarowania (ONW)¹⁶, które w skali całego budżetu Programu miało najwyższy udział (10,9 mld zł). O ile działania modernizacyjne w sposób bezpośredni wpływały na zwiększenie wartości wyposażenia gospodarstw w kapitał, o tyle ONW kształtowało warunki do inwestowania poprzez zwiększenie płynności finansowej (stanowiło stały, niezależny do wahań koniunktury dochód, podobnie jak dopłaty bezpośrednie), a poza tym objęło znacznie większy odsetek gospodarstw rolnych (ponad 925 tys.).

Ocena PROW na lata 2014–2020

Reforma wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020 to wynik negocjacji państw członkowskich, w których ścierały się różne interesy. Część państw (np. Niemcy i Francja) dążyła do kontynuacji dotychczasowych mechanizmów wsparcia, z niewielkimi zmianami w zakresie dopłat bezpośrednich (w tym głównie w kierunku ich stopniowego, choć niepełnego wyrównania), zwiększeniem udziału II filara WPR oraz większym ukierunkowaniem na ochronę środowiska naturalnego. Inne kraje (część nowych członków UE, w tym Polska) starały się uzyskać pełną konwergencję w odniesieniu do płatności obszarowych, które stanowić miały najważniejsze źródło wsparcia rolnictwa, a instrumenty rozwoju obszarów wiejskich miały być zbliżone do poprzedniej perspektywy finansowej. W końcu, opcja najdalej idąca (np. angielska, holenderka i szwedzka) ograniczała rolę wsparcia bezpośredniego (aż do jego całkowitej likwidacji) na rzecz programów o charakterze środowiskowym i zapobiegających zmianom klimatycznym, przy jednoczesnym przeniesieniu części zadań z budżetu unijnego na budżety krajowe¹⁶. Ponadto wspólnym punktem uzgodnień było zwiększenie nacisku na działania związane ze wzmocnieniem pozycji rolnika w łańcuchu żywnościowym i zarządzaniem ryzykiem. Ostatecznie przyjęto rozwiązania, które łączą elementy pierwszej i drugiej strony, odrzucające przede wszystkim pomysł renacjonalizacji WPR. Ta ostatnia byłaby trudna do zaakceptowania przez biedniejsze państwa członkowskie UE nie tylko dlatego, iż są one beneficjentem netto przepływów finansowych związanych z WPR, ale także z uwagi na niebezpieczeństwo zróżnicowania poziomu wsparcia sektora rolnego w ramach jednolitego rynku i tym samym zniekształcenia warunków konkurencji¹⁷. W związku z tym unijna polityka rolna UE pozostała wspólnotową, choć mocno ograniczono jej budżet. Cięcia dotknęły również stronę polską, przede wszystkim w zakresie funduszy na rozwój obszarów wiejskich.

Kwota środków pieniężnych otrzymanych z budżetu unijnego jest jednym z kryteriów skuteczności realizacji zadań PROW, stąd warto przyjrzeć się kon-

¹⁶ *Assessment of the impact of the CAP until 2020 – project* (typescript), European Commission, Brussels 2011.

¹⁷ A. Czyżewski, S. Stępień, *Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej UE a oczekiwania Polski*, *Ekonomista* 4/2009, s. 451–452.

kretnym liczbom. I tak, efektem ustaleń przywódców państw UE z lutego 2013 r. było przyznanie Polsce kwoty wsparcia w wysokości 106 mld euro (w cenach stałych z 2011 r.¹⁸), tj. o 4 mld więcej niż w okresie 2007–2013. 72,9 mld euro stanowią pieniądze w ramach polityki spójności, nieco ponad 18,7 mld euro to dopłaty bezpośrednie, a 9,8 mld przeznaczono na rozwój obszarów wiejskich. Łącznie zatem w ramach wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020 Polska otrzymała ok. 28,5 mld euro (w cenach stałych)¹⁹. W porównaniu z poprzednią perspektywą finansową jest to wzrost o 1,6 mld euro, podczas gdy budżet WPR dla całej UE jest niższy o ponad 11%, w tym I filar (dopłaty bezpośrednie i działania rynkowe) o 17,5%. Czy zatem wynik ten należy uznać za sukces negocjacyjny strony polskiej? Odpowiedź na to pytanie wymaga zaprezentowania danych liczbowych. Otóż wzrost finansowania dla Polski wynika z wyższej kwoty na płatności bezpośrednie. W latach 2007–2013 otrzymaliśmy na ten cel 13,7 mld euro, w kolejnym budżecie przewidziano 18,74 mld euro (wzrost o 37%). Nie można jednak pominąć faktu, iż w poprzedniej perspektywie finansowej kwota przeznaczona na płatności bezpośrednie była niższa ze względu na proces dochodzenia do pełnych dopłat (tzw. okres *phasing-in*). Przypomnijmy, że wynegocjowany jeszcze na Szczycie w Atenach kompromis (2003 r.) przyznawał nowym krajom członkowskim w pierwszym roku akcesji z budżetu unijnego tylko 25% ustalonej stawki płatności, zwiększając ją w kolejnych latach o określoną wielkość. W roku 2007 (pierwszy rok poprzedniej perspektywy finansowej) poziom finansowania płatności z budżetu UE wyniósł 40%, a 100% nowe kraje członkowskie uzyskały dopiero w 2013 r.²⁰ Tym samym podstawą do wyliczenia kwoty pieniędzy na lata 2014–2020 w ramach omawianego celu powinien być rok 2013²¹.

Co do II filara WPR wysokość budżetu UE na rozwój obszarów wiejskich w Polsce kurczy się o ponad 25% – z 13,4 mld euro w okresie 2007–2013 do niecałych 9,8 mld euro w obecnej perspektywie (choć w pierwszej wersji budżetu KE z 2011 r. zapisano 13,5 mld euro). Jednocześnie na programy rolnośrodowiskowe kraj musi zarezerwować minimum 30% funduszy II filara, zobowiązania wynikające z umów podpisanych w okresie 2007–2013 wynoszą 1,36 mld euro, rezerwa na wykonanie celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i za-

¹⁸ Ze względu na procesy inflacyjne porównywanie kwot z dwóch okresów w cenach stałych ma większą wartość poznawczą.

¹⁹ *Przywódcy państw UE wynegocjowali „budżet rolny” na lata 2014–2020*, <http://www.krir.pl/2014-01-03-03-24-03/pozostale/2020-przywodcy-pastw-ue-wynegocjowali-qbudet-rolnyq-na-lata-2014-2020>.

²⁰ A. Czyżewski, S. Stępień, *Fundusze unijne dla Polski i polskiego sektora rolnego w perspektywie 2014–2020*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego (SGGW) w Warszawie: Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 11(60)/2014, s. 34–45.

²¹ Dla Polski byłyby to wtedy kwota 3 045 mln euro, co po przemnożeniu przez siedem lat daje łącznie 21 315 mln euro (zresztą w pierwotnej propozycji KE z 2011 r. zapisano 21,7 mld euro). Wynik na poziomie 18,7 mld euro jest zatem niższy niż wynikałoby to z zasady utrzymania wsparcia na poziomie 2013 r. i jest rezultatem cięć w procesie negocjacyjnym.

trudnienia” 0,7 mld euro (tj. 7% Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, zgodnie z wytycznymi Wspólnych Ram Strategicznych) i środki w programie Leader 0,5 mld euro (5% PROW). Dodatkowo dokonuje się przesunięcia części pieniędzy z II do I filara (25%) w celu zwiększenia dopłat bezpośrednich. Tym samym możliwości alokacji środków w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich są mocno ograniczone.

Tabela 4. Budżet PROW w okresie 2007–2013 i 2014–2020 (ceny bieżące)

2007–2013	2014–2020
<ul style="list-style-type: none"> • Budżet UE = 13,4 mld euro • Wkład krajowy = 4 mld euro 	<ul style="list-style-type: none"> • Budżet UE: 10,9 mld euro • Przesunięcie 25% do I filara: -2,3 mld euro • Zostaje: 8,6 mld euro • Dofinansowanie krajowe: 4,9 mld euro
Razem: 17,4 mld euro	Razem: 13,5 mld euro

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, <http://ksow.pl/prow-2014-2020/programowanie-prow-2014-2020.html>.

Nawet po uzupełnieniu z budżetu krajowego kwota budżetu PROW jest o ok. 5 mld euro niższa niż w okresie 2007–2013 (w cenach stałych; w cenach bieżących różnica ta wynosi niecałe 4 mld euro; por. tabelę 4). Warto przy tym wskazać, iż przy redukcji środków na WPR w łącznym budżecie UE, wydatki na II filar wzrastają w nowej perspektywie finansowej, co wynika z większego zaangażowania unijnej polityki rolnej w sprawy związane z modernizacją sektora rolnego, rozwojem przedsiębiorczości na wsi oraz ochroną środowiska naturalnego. W Polsce ukierunkowanie wsparcia na dopłaty bezpośrednie (m.in. poprzez transfer środków z II do I filara) każe sądzić, iż priorytetem jest zwiększenie transferów (a więc i dochodów) dla gospodarstw rolnych poprzez system płatności obszarowych, a kwestie szeroko rozumianego rozwoju wsi są drugorzędne.

Niemniej, ograniczony budżet PROW ma być dodatkowo finansowany poprzez politykę spójności w kwocie 5,2 mld euro. Powstaje pytanie, czy te dodatkowe środki zrekompensują spadek wynikający z redukcji pieniędzy unijnych, a także ich częściowej realokacji z II do I filara. Punktem odniesienia powinien być podział funduszy pomiędzy obszary miejskie i wiejskie w poprzednich okresach budżetowych²². I tak, w okresie 2004–2006 (a więc w niepełnym okresie budżetowania) około 10% środków finansowych w ramach funduszy strukturalnych i polityki spójności (1,3 mld euro) przeznaczono na finansowanie projektów ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich. W latach 2007–2013 udział ten wzrósł do 15% (tj. do prawie 13 mld euro). Poza tym, ok. 60% środków przeznaczono na działania, które oddziałują zarówno na obszary wiejskie, jak i miejskie.

²² A. Czyżewski, S. Stępień, *Finansowanie celów programu rozwoju obszarów wiejskich a lata 2014–2020 ze środków polityki spójności. Propozycje pod rozważenie*, „Opinie i ekspertyzy” OE-230, Kancelaria Senatu – Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2015.

Tymczasem przyjęty poziom 5,2 mld euro to niewiele ponad 6% łącznego budżetu polityki spójności²³. Trudno w takim przypadku mówić o zwiększeniu wsparcia obszarów wiejskich, i to zarówno w ujęciu procentowym, jak i absolutnym.

Co do planowanych działań na lata 2014–2020 priorytetami (na poziomie UE) mają być²⁴:

- przyspieszony transfer wiedzy i innowacyjność;
- wzrost konkurencyjności i rentowności gospodarstw;
- sprawne funkcjonowanie łańcucha żywnościowego i zarządzanie ryzykiem;
- odnowa, wspieranie i ochrona ekosystemów;
- efektywne gospodarowanie zasobami, przejście na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatyczne;
- walka z ubóstwem i wyłączeniem społecznym, rozwój gospodarczy na obszarach wiejskich.

Jednocześnie zachowana zostaje formuła programów wieloletnich, współfinansowanych ze środków krajowych, przy większej elastyczności poszczególnych regionów w zakresie wyboru priorytetów²⁵. Władze lokalne w większym niż dotychczas stopniu decydować będą o podziale pieniędzy. W Polsce Program Rozwoju Obszarów Wiejskich ma być w praktyce kontynuacją dotychczasowych działań (ich wykaz zaprezentowano w tabeli 5. Warto zaznaczyć, że w ramach 4 priorytetu „Wsparcie ekosystemu” przewidziane działania będą musiały wykraczać poza standardy „zazielenienia”²⁶ w ramach I filaru, aby uniknąć sytuacji, w której rolnik otrzymuje za jedno i to samo działanie równocześnie płatność „zieloną” i wsparcie w ramach II filaru²⁷.

Budżet polskiego PROW 2014–2020 został skonstruowany w sposób, który preferuje modernizację rolnictwa i wzrost jego konkurencyjności (por. E. Kiryluk-Dryjska 2014)²⁸. Świadczy o tym chociażby wzrost wydatków

²³ FUNDEKO: *Wpływ wspólnej polityki rolnej i polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich*, FUNDEKO Korbel, Krok-Baściuk Sp.J., Warszawa 2011 oraz M. Stec, *Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla spójności społeczno-gospodarczej polskich regionów*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy 18/2011, s. 174–183.

²⁴ *Stan prac nad założeniami Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2013.

²⁵ *The CAP Reform – an explanation of the main elements*, MEMO/11/685, Brussels 2011.

²⁶ „Zazielenienie” dopłat bezpośrednich dotyczy części łącznej płatności (30%), która uzależniona jest od spełnienia przez rolnika następujących wymagań: dywersyfikacji upraw, utrzymania trwałych użytków zielonych i wyłączenia części ziemi na tzw. obszary proekologiczne. Wymogi te nie obejmują jednak najmniejszych gospodarstw rolnych.

²⁷ A. Czyżewski, S. Stępień, *Wspólna Polityka Rolna (WPR) Unii Europejskiej po 2014 roku z polskiej perspektywy*, [w:] *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, A. Czyżewski, B. Klepacki (red.), Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2015, s. 229–252.

²⁸ E. Kiryluk-Dryjska, *Alokacja środków finansowych na wybrane działania PROW 2014–2020 z wykorzystaniem optymalizacji liniowej*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 3(33)/2014, s. 61–73.

Tabela 5. Wykaz działań w ramach PROW na lata 2014–2020

Priorytet	Działania
1. Transfer wiedzy	Prezentowanie pokazowych gospodarstw, doradztwo i finansowanie szkoleń zawodowych doradców, współpraca podmiotów wdrażających postęp
2. Wzrost konkurencyjności	Modernizacja i restrukturyzacja gospodarstw, premie dla młodych rolników
3. Łańcuch żywnościowy i zarządzanie ryzykiem	Dotacje dla grup wdrażających systemy jakości, wsparcie dla przetwórców, tworzenie grup producentów rolnych, wsparcie dla podstawowych usług i na przywracanie potencjału rolnego
4. Wsparcie ekosystemów	Wsparcie na programy rolnośrodowiskowo-klimatyczne, wsparcie dla gospodarstw ekologicznych, dla gospodarstw na obszarach Natura 2000 i o niekorzystnych warunkach gospodarowania
5. Gospodarka zasobami	Zalesianie
6. Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym	Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, budowa dróg lokalnych, program Leader

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Wstępny zarys Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*, MRiRW, Warszawa 2013.

(zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym) przeznaczonych na inwestycje w środki trwałe oraz funkcjonowanie grup producentów rolnych, a także „młodego rolnika” (tutaj wzrost tylko w ujęciu nominalnym). Takie działania z pewnością przyczynią się do modernizacji sektora rolnego. Łącznie na konkurencyjność rolnictwa w II filarze zarezerwowano kwotę ponad 4,3 mld euro. Niewiele mniej – 4,2 mld euro – ma trafić na program rolnośrodowiskowo-klimatyczny (niejako z konieczności), co wynika z ogólnie przyjętej zasady wykorzystania min. 30% II filara na ten cel. Jednakże ponad połowę tej kwoty (2,3 mld euro) stanowią płatności dla obszarów o utrudnieniach naturalnych (ONW), które są *de facto* uzupełnieniem dopłat obszarowych i pełnią bierną rolę w działaniu na rzecz środowiska naturalnego (i które musiałyby być uruchomione).

Pozostałe środki w tym obszarze są dużo niższe niż w latach 2007–2013, pomimo deklarowanej „ekologizacji” unijnej polityki rolnej. Szczególnie wyraźny jest brak wystarczających środków na wsparcie systemów gospodarowania zasobami wody, ze względu na coraz częściej występujące deficyty opadów, przede wszystkim w okresie późnej wiosny i lata. Istnieje także ryzyko niższej skuteczności celu w wyniku wprowadzenia degresywności wsparcia. Zdecydowany spadek finansowania widoczny jest również w przypadku zadań związanych z rozwojem przedsiębiorczości i pozarolniczych miejsc pracy (dawne „różnicowanie działalności” i „mikroprzedsiębiorstwa”, obecnie „premie na rozpoczęcie działalności gospodarczej”) oraz rozwojem infrastruktury („podstawowe usługi, odnowa i rozwój wsi”; por. tabelę 6). Co prawda deklaruje się wsparcie

tych działań z polityki spójności, jednak proponowany poziom alokacji środków jest niższy niż w latach poprzednich.

Konkludując, alokacja środków na poszczególne działania preferuje regiony o dobrze rozwiniętym rolnictwie. Wyrazem tego jest relatywnie wysoka kwota budżetu na działania proinwestycyjne i modernizacyjne gospodarstw rolnych i pewna marginalizacja działań związanych z rozwojem infrastruktury obszarów wiejskich i przedsiębiorczością. Taka konstrukcja celów może zwiększać konkurencyjność gospodarstw z województw Polski zachodniej i centralnej (wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie), ale prowadzi do dalszej redukcji rolnictwa w Polsce południowo-wschodniej. Regionalizacja sama w sobie nie musi być złą, jeśli słabszym rolniczo obszarom da się alternatywny kierunek rozwoju. Chodzi o to, aby w procesach rozwoju obszarów wiejskich brać pod uwagę specyficzne zasoby endogeniczne danego obszaru i wykorzystać je bardziej efektywnie²⁹. Tymczasem w PROW 2014–2020 trudno dostrzec takie podejście.

Tabela 6. Porównanie budżetu działań PROW w latach 2007-2013 i 2014-2020

Działanie	2007–2013 (mln euro, ceny bieżące)	2014–2020 (mln euro, ceny bieżące)	2014–2020 (mln euro, ceny stałe 2011)
Modernizacja gospodarstw	2 489	2 816	2 532
„Młody rolnik”	581	585	526
Grupy producentów	183	353	317
Przywracanie potencjału produkcji rolnej	197	415	373
ONW	2 367	2 330	2 095
Program rolnośrodowiskowy / Rolnośrodowiskowo- klimatyczny + ekologiczne	2 307	1 760	1 582
Zalesianie + odtwarzanie potencjału / Zalesianie	361	301	271
Różnicowanie + mikroprzedsiębiorstwa / Premie na rozpoczęcie dział. Gospodarczej	1 041	414	372
Podstawowe usługi, odnowa i rozwój wsi	2 304	1 075	967
LEADER	801	735	661

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Zbiornicze sprawozdanie bieżące tygodniowe z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 narastająco od uruchomienia Programu na dzień 30 stycznia 2015 r.*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2015; *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW 2014–2020)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2014.

²⁹ *Wieloaspektowe ujęcie problemu spójności obszarów wiejskich na poziomie lokalnym i regionalnym w dotychczas realizowanych i planowanych strategiach rozwoju*, D. Kołodziejczyk (red.), Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2015.

Podsumowanie

Polskie rolnictwo od co najmniej dwóch dekad podlega procesom, których kierunek i dynamikę należy ocenić pozytywnie, jak i tym, które utrzymują pewne negatywne cechy i struktury. Integracja z Unią Europejską pozwoliła nadrobić niektóre zaległości i z perspektywy ostatnich kilkunastu lat może być traktowana jako najważniejsze źródło rozwoju gospodarki żywnościowej. Skumulowane efekty wspólnej polityki rolnej doprowadziły do wyraźnej poprawy sytuacji dochodowej producentów rolnych i zmian strukturalnych na poziomie gospodarstw. Dodatkowe impulsy rozwojowe dotyczyły nie tylko rolnictwa, ale i całej wsi, dzięki czemu pod wieloma względami zbliża się ona do miast³⁰. Stworzenie Planu, a następnie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, jako elementu wspólnej polityki rolnej, uruchomiło przede wszystkim mnożnikowe efekty wydatków inwestycyjnych. Poprzez zakup nowych maszyn i urządzeń, budowę lub remont budynków gospodarczych w ramach programów modernizacyjnych efektywność wykorzystania czynników produkcji (głównie pracy i ziemi) jest dzisiaj wyższa, a dystans dzielący polskie i zachodnioeuropejskie gospodarstwa rolne nie jest już tak wyraźny. Wsparcie dochodowe, chociażby w postaci funduszy dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (a wcześniej także płatności uzupełniających) stało się istotnym akceleratorem procesów innowacji, modernizacji i przemian strukturalnych na wsi. Pula środków PROW (w tym renty strukturalne) służyła oczekiwany przeobrażeniom struktury agrarnej, choć proces ten zachodzi wolno. W końcu, część pieniędzy wykorzystano w kierunku ograniczenia nadmiernego zatrudnienia w sektorze rolnym (róznicowanie działalności, rozwój mikroprzedsiębiorstw).

Pozytywnie ocenianym zmianom towarzyszą dwie, zdaniem autorów, główne słabości. Po pierwsze, procesy inwestycyjne prowadzi ograniczona liczba najczęściej najsilniejszych ekonomicznie producentów rolnych. W efekcie następuje przyrost potencjału przede wszystkim gospodarstw rozwojowych, a w istotnie mniejszym stopniu gospodarstw średnich i słabych. Choć rezygnacja z działalności rolniczej jest procesem nieuchronnym to ważne jest, by zachodził on w powiązaniu ze zmianami w liczbie i strukturze gospodarstw rolnych. W tym kontekście szczególnie widoczny jest cały czas brak wystarczającej liczby działań związanych ze wsparciem przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i na rzecz rynku pracy (dotacje na tworzenie pozarolniczej działalności, aktywizacja zawodowa), wsparciem systemu edukacji i zwiększeniem dostępu do technologii informacyjnych. Po drugie, w przypadku gospodarstw rozwojowych ważne jest nie tylko wsparcie modernizacyjne, ale także stworzenie systemu gwarantującego stabilne dochody z produkcji rolnej. W polskim PROW zarządzanie ryzykiem cenowym i/lub dochodowym wciąż pozostaje w sferze deklaracji, a nie rzeczywistych rozwiązań.

³⁰ J. Wilkin, *Polska wieś na tle kraju i Europy – synteza raportu*, [w:] *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 120–124.

Literatura

- Assessment of the impact of the CAP until 2020 – project* (typescript), European Commission, Brussels 2011.
- Bear-Nawrocka A., Pocza W., *Polskie rolnictwo na tle Unii Europejskiej*, [w:] *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
- Czubak W., Sadowski A., *Dostępność informacji oraz czynniki utrudniające ubieganie się o dopłaty bezpośrednie*, „Więś i Rolnictwo” 3/2011.
- Czyżewski A., Stępień S., *Finansowanie celów programu rozwoju obszarów wiejskich a lata 2014–2020 ze środków polityki spójności. Propozycje pod rozwagę*, „Opinie i ekspertyzy” OE-230, Kancelaria Senatu – Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2015.
- Czyżewski A., Stępień S., *Fundusze unijne dla Polski i polskiego sektora rolnego w perspektywie 2014–2020*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego (SGGW) w Warszawie: Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 11(60)/2014.
- Czyżewski A., Stępień S., *Wspólna Polityka Rolna (WPR) Unii Europejskiej po 2014 roku z polskiej perspektywy*, [w:] *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, A. Czyżewski, B. Klepacki (red.), Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2015.
- Czyżewski A., Stępień S., *Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej UE a oczekiwania Polski*. „Ekonomista” 4/2009.
- FUNDEKO, *Wpływ wspólnej polityki rolnej i polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich*, FUNDEKO Korbel, Krok-Baściuk Sp.J., Warszawa 2011.
- Kiryłuk-Dryjska E., *Alokacja środków finansowych na wybrane działania PROW 2014–2020 z wykorzystaniem optymalizacji liniowej*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 3(33)/2014.
- Kołodziejczyk D. (red.), *Wieloaspektowe ujęcie problemu spójności obszarów wiejskich na poziomie lokalnym i regionalnym w dotychczas realizowanych i planowanych strategiach rozwoju*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2015.
- Łykowski P., *10 lat wspólnej polityki rolnej w Polsce. 20 lat działalności ARiMR* (prezentacja), Ośrodek Doradztwa Rolniczego, Sielinko 2015.
- Nurzyńska I., *Polska wieś i rolnictwo jako beneficjenci funduszy Unii Europejskiej*, [w:] *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
- Przywódcy państw UE wynegocjowali „budżet rolny” na lata 2014–2020*, <http://www.krir.pl/2014-01-03-03-24-03/pozostale/2020-przywodcy-pastw-ue-wynegocjowali-qbudet-rolnyq-na-lata-2014-2020>.
- Raport z wyników. Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2011.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2016*, GUS, Warszawa 2016.
- Sadowski D., Baer-Nawrocka A., Pocza W., *Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR*, GUS, Warszawa 2013.
- Stan prac nad założeniami Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2013.

- Stec M., *Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla spójności społeczno-gospodarczej polskich regionów*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 18/2011.
- The CAP Reform – an explanation of the main elements*, MEMO/11/685, Brussels 2011.
- Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2016 r.*, GUS, Warszawa 2017.
- Wilkin J., *Polska wieś na tle kraju i Europy – synteza raportu*, [w:] *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
- Wyniki wdrażania Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006*, Klepacka W. (red.), ABC – Zakład Poligraficzny, Warszawa 2009.
- Zbiornicze sprawozdanie bieżące z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 narastająco od uruchomienia Programu na dzień 31 grudnia 2015 r.*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2015.

Streszczenie

Celem rozdziału jest próba oceny Programu (dla lat 2004–2006 Planu) Rozwoju Obszarów Wiejskich z punktu widzenia oddziaływania na sektor rolno-żywnościowy w Polsce. Wstępem do analizy jest określenie zmian strukturalnych w polskim rolnictwie w warunkach integracji z Unią Europejską. Następnie zaprezentowano wnioski dotyczące PROW w okresie 2004–2006 i 2007–2013. Zwieńczenie stanowi ewaluacja wsparcia obszarów wiejskich w obecnej perspektywie finansowej. Z rozważań wynika, iż PROW uruchomił przede wszystkim mnożnikowe efekty wydatków inwestycyjnych (w ramach programów modernizacyjnych), dzięki czemu wzrosła efektywność wykorzystania czynników produkcji (głównie pracy i ziemi). Wsparcie dochodowe, w postaci funduszy dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (a wcześniej także płatności uzupełniających) stało się istotnym akceleratorem procesów innowacji, modernizacji i przemian strukturalnych na wsi. Pula środków PROW (w tym renty strukturalne) służyła również oczekiwany przeobrażeniom struktury agrarnej. W końcu, część pieniędzy wykorzystano w kierunku ograniczenia nadmiernego zatrudnienia w sektorze rolnym (różnicowanie działalności, rozwój mikroprzedsiębiorstw).

Słowa kluczowe

Program (Plan) Rozwoju Obszarów Wiejskich, budżet, działania, sektor rolny, zmiany strukturalne.

Rural Development Program as a stimulant of structural change in Polish agriculture

Abstract

The aim of the chapter is to try to evaluate the Rural Development Program (or Plan for 2004–2006) from the point of view of impact on the agri-food sector in Poland. An introduction to the analysis is the identification of structural changes in Polish

agriculture under the conditions of integration with the European Union. Next step involves the assessment of the RDP for 2004–2006 and 2007–2013. The final stage is an evaluation of the rural support in the current financial perspective. It is clear from the considerations that the RDP first set up the multiplying effects of investment expenditure (under modernization programs), thus increasing the efficiency of the use of production factors (mainly labor and land). Income support, in the form of funds for less-favored areas (and earlier as well as supplementary payments) has become an important accelerator of innovation, modernization and structural transformation processes in the countryside. The RDP resources (including structural pensions) also served the expected transformations of the agrarian structure. Finally, part of the money was used to reduce excessive employment in the agricultural sector (diversification, micro-enterprise development).

Key words

Rural Development Programme, budget, actions, agricultural sector, structural changes, Poland.

Prof. dr hab. Sławomir Juszczak

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych

Znaczenie kredytów dla rolnictwa w generowaniu zysku netto banków spółdzielczych w Polsce

Wstęp

W Polsce wg stanu na początek 2017 roku funkcjonuje 558 banków spółdzielczych, które zlokalizowane są na terenie całego kraju. W bankach tych zatrudnionych jest około 32 tysięcy pracowników w około 4 tysiącach placówek, z usług których korzysta ponad 10 milionów klientów. W perspektywie najbliższych kilku lat sektor bankowości spółdzielczej czeka wiele wyzwań związanych z przemianami społecznymi, rynkowymi i prawnymi, które wpływają również na ich pozycję na rynku. Ze względu na zazwyczaj bardzo dobrą znajomość rynku lokalnego oraz swoich klientów banki spółdzielcze powinny przede wszystkim w tych atrybutach upatrywać swojej szansy na dalszy rozwój. Zmiany możliwe są między innymi poprzez wprowadzanie przez banki spółdzielcze strategii zindywidualizowanego podejścia do klienta, coraz lepszej organizacji funkcjonowania placówek w zakresie obsługi klienta oraz zmian pozwalających w pełni wykorzystać potencjał ekonomiczny.

Mając na uwadze dotychczasową działalność banków spółdzielczych zauważalna jest zmiana w sposobie ich zarządzania oraz podejścia do prowadzenia działalności. Przejawia się to między innymi w zmianach w strukturze udzielanych kredytów, to znaczy rośnie udział kredytów ogółem, zwłaszcza nierolniczych, ale co ważne, nie oznacza to malejących kwot udzielanych kredytów dla rolnictwa i obszarów wiejskich a także kredytów preferencyjnych. Ważne jest to, że rynek lokalny pozostaje w bezpośrednim kręgu zainteresowania ban-

ków spółdzielczych, co więcej, banki spółdzielcze cieszą się wielkim zaufaniem i posiadają w związku z tym na ogół nadwyżkę depozytów nad kredytami. Dlatego niejako zmuszane są do poszukiwań nowych rynków sprzedaży pieniądza przede wszystkim w większych miastach, co nie zawsze wiąże się ze wzrostem bezpieczeństwa finansowego i z obniżeniem ryzyka kredytowego, co więcej, często niestety dzieje się odwrotnie. Swego rodzaju wyzwaniem dla banków spółdzielczych staje się zatem zacieśnianie współpracy z samorządami lokalnymi i zwiększanie popytu na pieniądź w warunkach lokalnych, to znaczy w warunkach naturalnego środowiska funkcjonowania banków spółdzielczych, gdyż w tym środowisku ryzyko kredytowe dla banków spółdzielczych jest wyraźnie niższe niż gdzie indziej. W związku z tym banki spółdzielcze należą często do ponad stu kilkudziesięciu lat do grupy ważniejszych instytucji gospodarczych wspierających rozwój lokalny i regionalny. Mimo tych atrybutów, banki komercyjne generują wyższy poziom zysku netto z wielu powodów. Jak wynika z danych Komisji Nadzoru Finansowego, w bankach komercyjnych, w ciągu ostatniej dekady zysk netto kształtował się między 8,6 mld zł a 14,3 mld zł. W przypadku banków spółdzielczych zaś zysk netto wahał się między 0,5 a 0,98 mld zł.

Celem badań było ustalenie czy kredyty dla rolników indywidualnych oraz kredyty preferencyjne dla rolnictwa są w dalszym ciągu istotnym elementem kształtującym poziom osiąganego zysku netto banków spółdzielczych oraz ustalenie odpowiedzi na pytanie czy znaczenie tych kredytów w generowaniu zysku netto rośnie czy maleje. W toku badań podjęto próbę weryfikacji następujących hipotez badawczych:

1. *Kredyty dla rolników indywidualnych są ważnym i nieprzypadkowym czynnikiem oddziałującym na generowanie zysku netto banków spółdzielczych w Polsce,*
2. *Znaczenie kredytów preferencyjnych dla rolnictwa w generowaniu zysku netto banków spółdzielczych ma tendencję malejącą z uwagi na nieopłacalność ich udzielania, kredyty te są jednak obsługiwane ze względu na realizację misji społecznej tych banków.*

Realizacja celu badań oraz potrzeba weryfikacji hipotez wymagały przeprowadzenia studiów literaturowych oraz badań empirycznych. Okres badawczy był trzyletni i dotyczył lat 2014–2016¹.

Zagadnienia metodyczne

Jednym z ważniejszych problemów w badaniach ekonomicznych jest wybór próby. Możliwe jest objęcie badaniem wszystkich obiektów, a więc badania wy-

¹ Badania autora za lata 2014–2016 są fragmentem kontynuacji badań Jerzego Różyńskiego *Oddziaływanie wielkości i struktury funduszy własnych na efektywność banków spółdzielczych*, Uniwersytet Szczeciński, 2014 r.

czerpujące, jak też wybór niektórych tylko jednostek populacji². W badaniach początkowo zamierzono objąć wszystkie banki spółdzielcze funkcjonujące w Polsce według stanu na 31.12.2016 roku, tj. 558 banków. Jednak w okresie badawczym 94 banki były objęte procesami łączenia lub istotnymi zmianami organizacyjnymi, dlatego je pominięto. Pozostałe 464 banki tj. 83,2% populacji generalnej uszeregowano rosnąco według wartości aktywów ogółem i wylosowano, co czwarty bank poczynając od banku uszeregowanego na drugiej pozycji. Badaniami, zatem objęto 116 banków, tj. 20,8% populacji generalnej, według stanu na koniec 2016 roku. Materiał źródłowy stanowiły:

- dane statystyczne Komisji Nadzoru Finansowego,
- dane statystyczne Bankowego Funduszu Gwarancyjnego,
- dane statystyczne banków zrzeszających,
- publikacje Narodowego Banku Polskiego,
- dane statystyki masowej dotyczące Unii Europejskiej oraz Polski,
- dane statystyczne poszczególnych banków spółdzielczych.

Kluczową miarą oceny efektywności finansowej podmiotu jest wielkość zysku netto. Można nawet uznać, że jest to miara najważniejsza. Szustak uważa, że osiągnięty zysk umożliwia wzrost wartości rynkowej, wypłatę dywidendy ich właścicielom, wzrost wiarygodności banku na rynku oraz determinuje stopień samofinansowania rozwoju banku. Zysk netto jest także ważnym źródłem zasilenia funduszy własnych³. Analizę przeprowadzono w ramach wydzielonych grup. Podział podmiotów na grupy dokonano na podstawie poziomu funduszy własnych. W grupie I znalazły się banki najmniejsze, charakteryzujące się najniższym poziomem funduszy własnych, tj. do 5 mln zł. Grupa II obejmuje banki średnie posiadające fundusze własne na poziomie powyżej 5 mln zł do 15 mln zł. Ostatnia grupa, trzecia składa się z banków największych, tj. o poziomie funduszy własnych powyżej 15 mln. zł.

W kolejnym etapie badań dokonano oszacowania modeli regresji objaśniających poziom zysku netto w w/w trzech grupach banków spółdzielczych, oddzielnie dla 2014, 2015 i 2016 roku. W sumie opracowano 9 modeli ekonometrycznych, badania w tym zakresie przebiegały według następującego schematu:⁴

1. Przygotowanie specyfikacji modelu:

- określenie celu i zakresu badania zmiennej zależnej,
- określenie potencjalnych zmiennych niezależnych,
- wstępna redukcja potencjalnych zmiennych niezależnych,
- wybór postaci analitycznej modelu.

² B. Klepacki, *Wybór próby w badaniach ekonomiczno-rolniczych*. SGGW, Warszawa 1984, s. 2.

³ G. Szustak, *Kapitał własny a bezpieczeństwo, efektywność i konkurencyjność banku*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach 2009, s. 128.

⁴ A. Welfe, *Ekonometria*, Wyd. III, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2003, s. 20–35; M. Gruszczyński, S. Kluzka, D. Winek, *Ekonometria*, Wydawnictwo WSHiFM, Warszawa 2003, s. 40.

2. Estymacja parametrów strukturalnych modelu.
3. Statystyczna weryfikacja skonstruowanego modelu, tj. ocena:
 - stopnia dopasowania modelu do danych empirycznych z wykorzystaniem współczynnika determinacji,
 - normalności rozkładu składnika resztowego, z wykorzystaniem testu Jarqu'a-Bery,
 - jendorodności wariancji składnika resztowego (ocena heteroskedastyczności) z wykorzystaniem testu White'a,
 - współliniowości zmiennych objaśniających, z wykorzystaniem czynnika inflacji wariancji.

Zgodnie z wyżej przedstawioną procedurą w pierwszym etapie, na podstawie przeglądu literatury przedmiotu oraz zgromadzonych danych wyselekcjonowano wskaźniki ekonomiczno-finansowe, które stanowiły potencjalne zmienne objaśniające.

Dobór zmiennych objaśniających został podyktowany ich rozpowszechnieniem w literaturze przedmiotu. Zmienną objaśnianą był zysk netto, wybrano następujące potencjalne zmienne objaśniające:

- X_1 = fundusze własne ogółem [tys. zł],
- X_2 = fundusz podstawowy [tys. zł],
- X_3 = fundusz udziałowy [tys. zł],
- X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],
- X_5 = fundusz rezerwowy [tys. zł],
- X_6 = fundusz ogólnego ryzyka [tys. zł],
- X_7 = fundusze uzupełniające [tys. zł],
- X_8 = wynik na działalności bankowej [tys. zł],
- X_9 = koszty działania banku [tys. zł],
- X_{10} = ekspozycja kredytowa banku ogółem [tys. zł],
- X_{11} = współczynnik wypłacalności,
- X_{12} = kredyty udzielone przedsiębiorstwom i spółkom prywatnym [tys. zł],
- X_{13} = kredyty udzielone przedsiębiorcom indywidualnym [tys. zł],
- X_{14} = kredyty udzielone osobom prywatnym [tys. zł],
- X_{15} = **kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł],**
- X_{16} = kredyty udzielone instytucjom niekomercyjnym prowadzącym działalność na rzecz gospodarstw domowych [tys. zł],
- X_{17} = **kredyty preferencyjne dla rolnictwa [tys. zł],**
- X_{18} = liczba osób zatrudnionych w banku [szt.],
- X_{19} = aktywa netto [tys. zł].

W toku dalszych prac, mając na uwadze to, że wśród wyznaczonych potencjalnych zmiennych objaśniających należy wybrać te, które są silnie skorelowane ze zmienną objaśnianą i jednocześnie słabo skorelowane między

sobą⁵, wykorzystano metodę analizy współczynników korelacji⁶. Metoda ta składa się z pięciu kroków. W pierwszym z nich oblicza się wartości współczynnika korelacji między zmienną objaśnianą a potencjalnymi zmiennymi objaśniającymi oraz między wszystkimi rozważanymi zmiennymi objaśniającymi, wykorzystując wzory na:

- współczynnik korelacji między zmienną objaśnianą a zmienną objaśniającą:

$$r_m = \frac{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y}) \cdot (x_{mi} - \bar{x}_m)}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y}) \cdot \sum_{i=1}^n (x_{mi} - \bar{x}_m)^2}}$$

- współczynnik korelacji między zmiennymi objaśniającymi:

$$r_{lm} = \frac{\sum_{i=1}^n (x_{li} - \bar{x}_l) \cdot (x_{mi} - \bar{x}_m)}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_{li} - \bar{x}_l)^2 \cdot \sum_{i=1}^n (x_{mi} - \bar{x}_m)^2}}$$

- średnią arytmetyczną zmiennej objaśniającej:

$$\bar{x}_l = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{li}$$

- średnią arytmetyczną zmiennej objaśnianej:

$$\bar{x}_l = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{li}$$

gdzie:

r_m – współczynnik korelacji między zmienną objaśniającą i objaśnianą,

r_{lm} – współczynnik korelacji między zmiennymi objaśniającymi,

y_i – wartość i -tej zmiennej objaśnianej,

x_i – wartość i -tej zmiennej objaśniającej,

n – liczba zmiennych branych pod uwagę.

⁵ B. Borkowski, H. Dudek, W. Szczęsny, *Ekonometria. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 63; E. Mączyńska, M. Zawadzki, *Dyskryminacyjne modele predykcji upadłości przedsiębiorstw*, „*Ekonomista*”, 2006, Nr 2, s. 216–217; D. Wędzki, *Wielowymiarowa analiza bankructwa na przykładzie budownictwa*, Badania Operacyjne i Decyzyjne, 2005, Nr 2, s. 70; A. Zeliaś, *Ekonometria przestrzenna*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1991, s. 30–31.

⁶ T. Grabiński, S. Wydymus, A. Zeliaś, *Metody doboru zmiennych w modelach ekonometrycznych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1982, s. 81–85; T. Kufel, *Ekonometria. Rozwiązywanie problemów z wykorzystaniem programu GRETL*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2007, s. 53.

Otrzymane wyniki zapisano w postaci macierzy korelacji zgodnie z poniższymi zapisami:

$$R_0 = \begin{bmatrix} r_1 \\ r_2 \\ r_3 \\ \dots \\ r_k \end{bmatrix}$$

$$R = \begin{bmatrix} 1 & r_{12} & r_{13} & \dots & r_{1k} \\ r_{21} & 1 & r_{23} & \dots & r_{2k} \\ r_{31} & r_{32} & 1 & \dots & r_{3k} \\ \dots & \dots & \dots & 1 & \dots \\ r_{k1} & r_{k2} & r_{k3} & \dots & 1 \end{bmatrix}$$

gdzie:

R – macierz współczynników korelacji między zmiennymi objaśniającymi,

R_0 – macierz współczynników korelacji między zmienną objaśnianą a zmiennymi objaśniającymi.

W kolejnym kroku przyjęto wartość krytyczną współczynnika korelacji na poziomie 0,2⁷. Na podstawie wartości krytycznej współczynnika korelacji sprawdzono następującą zależność dla $l \neq m$:

$$|r_{lm}| \leq r^*$$

W przypadku, gdy zaszła powyższa nierówność tzn.: jeżeli wartość bezwzględna współczynnika r_{lm} , stanowiącego o sile korelacji między zmiennymi objaśniającymi, była mniejsza lub równa wartości krytycznej współczynnika korelacji r^* uznano, że współczynniki korelacji są statystycznie niewystarczająco istotne.

Następnie z grupy potencjalnych zmiennych objaśniających wybrano zmienną objaśniającą najsilniej skorelowaną ze zmienną objaśnianą. Po jej wybraniu krok po kroku eliminowano ze zbioru potencjalnych zmiennych objaśniających te, które były z nią i innymi istotnie skorelowane.

W doborze zmiennych do badań powtarzano powyższe działania aż do momentu ustalenia zbioru potencjalnych zmiennych objaśniających.

W drugim etapie budowy modelu przeprowadzono estymację parametrów strukturalnych modelu liniowej funkcji regresji przy wykorzystaniu klasycznej metody najmniejszych kwadratów⁸, która pozwala na szacowanie parametrów strukturalnych modelu liniowego opisanego za pomocą następującej formuły:

⁷ T. Kufel, *Ekonometria. Rozwiązywanie problemów z ...*, op. cit., s. 54.

⁸ D. Witkowska, *Podstawy ekonometrii i teorii prognozowania. Podręcznik z przykładami i zadaniami*, Wydawnictwo Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 54–83.

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \dots + \beta_k x_{ki} + \varepsilon_i$$

gdzie:

$i = 1, 2, \dots, n$,

y_i – i -ta obserwacja zmiennej objaśniającej,

x_{ji} – i -ta obserwacja j -tej zmiennej objaśniającej,

ε_i – składnik losowy,

lub w przypadku zapisu macierzowego, funkcja liniowa przyjęła postać⁹:

$$Y = X\beta + \varepsilon$$

gdzie:

Y – wektor obserwacji zmiennej objaśniającej opisany poniższym wzorem:

$$Y = \begin{bmatrix} y_1 \\ y_2 \\ \dots \\ y_n \end{bmatrix}$$

X_j – wektor obserwacji j -tej zmiennej objaśniającej opisany poniższym wzorem:

$$X_j = \begin{bmatrix} x_{j1} \\ x_{j2} \\ \dots \\ x_{jn} \end{bmatrix}$$

X – macierz obserwacji zmiennych objaśniających opisana wzorem, przy czym kolumna pierwsza zawierająca same jedynki odpowiada stałej z modelu:

$$X = \begin{bmatrix} 1 & x_{11} & x_{21} & \dots & x_{k1} \\ 1 & x_{12} & x_{22} & \dots & x_{k2} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ 1 & x_{1n} & x_{2n} & \dots & x_{kn} \end{bmatrix}$$

⁹ B. Borkowski, H. Dudek, W. Szczęsny, *Ekonometria. Wybrane zagadnienia...*, op. cit. s. 26.

ε_i – wektor składników losowych opisany wzorem:

$$\varepsilon_i = \begin{bmatrix} \varepsilon_1 \\ \varepsilon_2 \\ \dots \\ \varepsilon_n \end{bmatrix}$$

β – wektor parametrów strukturalnych opisany wzorem:

$$\beta = \begin{bmatrix} \beta_1 \\ \beta_2 \\ \dots \\ \beta_n \end{bmatrix}$$

Estymacja parametrów modelu z wieloma zmiennymi objaśniającymi metodą najmniejszych kwadratów sprowadzała się do uzyskania takich wartości parametrów β_j , które minimalizują następujące wyrażenie:

$$S(b_0, b_1, b_2, \dots, b_k) = \sum_{i=1}^n (y_i - b_0 - b_1 x_{1i} - b_2 x_{2i} - \dots - b_k x_{ki})^2$$

Powyższy wzór wygodniej jest zapisać w formie macierzowej jako iloczyn skalarny wektora wierszowego $(Y - Xb)^T$ i wektora kolumnowego $(Y - Xb)$

gdzie:

$$b = \begin{bmatrix} b_0 \\ b_1 \\ \dots \\ b_k \end{bmatrix}$$

Po uwzględnieniu powyższych założeń otrzymujemy zapis macierzowy sumy kwadratów:

$$S(b) = (Y - Xb)^T (Y - Xb)$$

Po wykonaniu działań otrzymujemy:

$$S(b) = Y^T Y - 2b^T X^T Y + b^T X^T X b$$

Przy czym funkcja $S(b)$ osiąga minimum, jeżeli jej pierwsza pochodna względem wektora b jest równa wektorowi zerowemu, a druga pochodna jest określona dodatnio.

W tej sytuacji otrzymujemy następujące wyrażenie:

$$-2X^T Y + 2X^T Xb = 0$$

Rozwiązaniem powyższego równania jest wektor b określony następującym równaniem:

$$b = (X^T X)^{-1} X^T Y$$

gdzie:

X^T – macierz transponowana do macierzy X .

W przypadku modelu oszacowanego za pomocą klasycznej metody najmniejszych kwadratów, istotne jest, aby spełnione zostały następujące warunki¹⁰:

- zmienne objaśniające powinny być nielosowe, jednak uchylenie tego założenia nie powoduje utraty istotnych własności uzyskanych estymatorów, pod warunkiem, że zmienna objaśniająca i składniki losowe są niezależne¹¹,
- wartość oczekiwana składników losowych powinna równać się zeru,
- wariancje składników losowych winny być równe zeru,
- składniki losowe powinny być niezależne względem siebie (wykluczenie autokorelacji),
- składnik losowy powinien mieć rozkład normalny,
- liczebność próby powinna być większa od liczby szacowanych parametrów,
- między zmiennymi nie może występować zależność liniowa (wykluczenie współliniowości zmiennych).

Zachowanie powyższych założeń pozwala na zachowanie własności oszacowanych estymatorów. W celu uzyskania jak najlepszego modelu pozwalającego na prognozowanie zysku netto badanych banków spółdzielczych, wykorzystano metodę regresji krokowej wstecz, tzw. procedurę eliminacji a posteriori¹². Polegało to na eliminacji z modelu poszczególnych zmiennych, aż do momentu uzyskania zadawalającej statystycznie wersji modelu. Porocedura postępowania była następująca¹³:

¹⁰ B. Borkowski, H. Dudek, W. Szczęsny, *Ekonometria. Wybrane zagadnienia ...*, op. cit., s. 26.

¹¹ A. Welfe, *Ekonometria...*, op. cit., s. 60.

¹² *Metody statystyczne w zarządzaniu*, D. Witkowska (red.), Wydawnictwo Wydziału Organizacji i Zarządzania Politechniki Łódzkiej, Łódź 1999, s. 240–241.

¹³ Draper N. R., Smith H., *Applied Regression Analysis*, John Wiley & Sons, New York 1998, s. 339–342; W. Zieliński W., *Analiza regresji*, Fundacja Rozwoju SGGW, Warszawa 1998.

1. Oszacowanie modelu zawierającego wszystkie potencjalne zmienne objaśniające przy wykorzystaniu wybranej metody.
2. Określenie wartości bezwzględnej statystyki t-Studenta dla każdej potencjalnej zmiennej, zgodnie z poniższym wzorem:

$$t_{a,s} = \frac{b_j}{S_{b_j}}$$

gdzie:

b_j – Ocena parametru wyznaczona na podstawie badanej próby,

S_{b_j} – Standardowy błąd szacunku parametru.

3. Porównanie minimalnej wartości bezwzględnej statystyki t-Studenta z odczytaną z tabeli wartością krytyczną t^* dla poziomu istotności α i $n-k-1$ stopni swobody¹⁴, gdzie α – poziom istotności, n – liczebność próby, k – liczba zmiennych objaśniających w modelu.
4. Jeżeli zachodziła następująca nierówność:

$$|t_{a,s}| \leq t^*$$

to z modelu usunięto odpowiadającą jej zmienną objaśniającą by ponownie oszacować model i powrócić do kroku drugiego. W przypadku, gdy powyższa nierówność nie była spełniona za ostateczną wersję modelu przyjęto model z rozważanym ostatnio zestawem zmiennych objaśniających.

W trzecim etapie budowy modelu, zgodnie z przedstawionym schematem, przeprowadzono weryfikację modelu pod względem statystycznym, tzn. zbadano czy oszacowany model spełnia założenia wynikające z użytej metody. Dokonując statystycznej oceny otrzymanego modelu określono stopień dopasowania modelu do danych empirycznych, przy wykorzystaniu miary określającej dobroć dopasowania. Analiza dopasowania modelu do danych empirycznych polegała na dokonaniu porównania wartości rzeczywistych z wartościami otrzymanymi z modelu¹⁵.

W przypadku oszacowanego modelu dokonano oceny stopnia dokładności oszacowanej funkcji za pomocą współczynnika determinacji, określonego następującym wzorem¹⁶:

¹⁴ B. Borkowski, H. Dudek, W. Szczęśny, *Ekonometria. Wybrane zagadnienia ...*, op. cit., s. 77.

¹⁵ *Metody statystyczne w zarządzaniu...*, Witkowska D. (red.), op. cit., s. 173.

¹⁶ Borkowski B., Dudek H., Szczęśny W., (2003), *Ekonometria. Wybrane zagadnienia ...*, op. cit., s. 41.

$$R^2 = \frac{\sum_{i=1}^n (\hat{y}_i - \bar{y})^2}{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}$$

gdzie:

R^2 – współczynnik determinacji,

\hat{y}_i – wartość teoretyczna zmiennej objaśnianej wyznaczona przez model,

\bar{y} – wartość średnia zmiennej objaśnianej,

y_i – i-ta obserwacja zmiennej objaśnianej.

Współczynnik determinacji R^2 informuje, jaka część całkowitej zmienności zmiennej objaśnianej wynika ze zmienności zmiennych objaśniających. Po oszacowaniu dopasowania modelu do danych empirycznych oceniono:

1. Normalność rozkładu składnika resztowego przy wykorzystaniu testu zgodności Jarque’a – Bery. Proces oceny normalności składnika resztowego polegał na porównaniu miar asymetrii i kurtozy obliczonych na podstawie reszt trzeciego i czwartego momentu zgodnie z poniższym wzorem¹⁷:

$$A = \frac{M_3}{S^3}$$

$$K = \frac{M_4}{S^4}$$

gdzie:

$$M_3 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n e_i^3$$

$$M_4 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n e_i^4$$

$$S = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n e_i^2}$$

przy czym przyjęto następujące oznaczenia:

A – współczynnik asymetrii,

K – współczynnik kurtozy,

M_3 – trzeci moment,

M_4 – czwarty moment,

S – odchylenie standardowe,

n – liczba obserwacji,

e_i – i-ta reszta modelu.

¹⁷ G. Madala, *Ekonometria*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 204–205.

Uwzględniając powyższe oznaczenia, wykorzystano wzór na obliczenie statystyki Jarque'a – Bery, który jest następujący:

$$JB = n\left(\frac{1}{6} B_1 + \frac{1}{24} (B_2 - 3)^2\right)$$

gdzie:

JB = wartość statystyki Jarque'a – Bery,

$$\sqrt{B_1} = A,$$

$$B_2 = K.$$

W celu zweryfikowania hipotezy o normalności rozkładu resztowego porównano obliczoną wartość statystyki JB z wartością krytyczną testu chi-kwadrat (χ^2) dla poziomu istotności α i dwoma stopniami swobody.

Jeżeli $JB > \chi^2$ to hipotezę o normalności składnika losowego należy odrzucić, jeśli natomiast $JB \leq \chi^2$ to nie było podstaw do odrzucenia hipotezy o normalności rozkładu resztowego.

2. Heteroskedastyczność przy wykorzystaniu testu White'a¹⁸. Test ten zakłada zweryfikowanie istotności regresji ze zmienną objaśnianą będącą resztami z pierwotnego modelu i zmiennym objaśniającym będącymi kwadratami i iloczynami krzyżowymi zmiennych objaśniających z pierwotnego modelu. Wyznaczenie statystyki White'a sprowadzało się do obliczenia iloczynu liczby obserwacji oraz współczynnika determinacji dla modelu pomocniczego, zgodnie z poniższym wzorem:

$$T.White = TR_p^2$$

gdzie:

T.White – wartość statystyki White'a,

T – liczba obserwacji,

R_p^2 – współczynnik determinacji modelu pomocniczego.

Po wyznaczeniu statystyki T.White porównano ją z wartością krytyczną testu Chi-kwadrat (χ^2) dla poziomu istotności α i p stopni swobody. Przy czym w teście White'a liczba stopni swobody obliczana jest według następującego wzoru, gdzie k to liczba zmiennych w modelu pomocniczym:

$$p = \frac{(k+1)(k+2)}{2} - 1$$

¹⁸ R. Ramanathan, *Introductory Econometrics with Applications*, Harcourt Brace College Publishers, Sand Diego 1995, s. 422; R.S. Pindyck, D. L. Rubinfeld, *Econometric Models and Economic Forecasts*, McGraw-Hill International Edition, Boston 1998, s. 156–158.

Jeżeli $T.White > \chi^2$ to należy przyjąć hipotezę o heteroskedastyczności, jeżeli natomiast $T.White \leq \chi^2$ to należy hipotezę zerową o heteroskedastyczności odrzucić.

3. Współliniowość zmiennych objaśniających przy wykorzystaniu czynnika inflacji wariancji VIF (variance inflation factors)¹⁹, który wyznaczany jest zgodnie z następującym wzorem:

$$VIF_j = \frac{1}{1 - R_j^2}$$

gdzie:

R_j^2 – współczynnik korelacji wielorakiej między zmienną x_j a pozostałymi zmiennymi.

Jeżeli wartość VIF_j jest równa 1 to oznacza, że analizowana zmienna jest nieskorelowana z pozostałymi zmiennymi objaśniającymi. Ponadto uważa się, że wartość $VIF_j > 10$ jest oznaką współliniowości między zmiennymi, która zakłóca jakość skonstruowanego modelu²⁰.

W celu właściwego zaprezentowania uzyskanych wyników wykorzystano między innymi opisy zjawisk ekonomicznych, tabele, rysunki słupkowe, rysunki kołowe, rysunki liniowe oraz liniową funkcję regresji. Wykorzystanie tych metod w zakresie prezentacji wyników miało na celu przystępne przedstawienie uzyskanych rezultatów badań.

Ważniejsze czynniki kształtujące zysk netto banków spółdzielczych – wyniki badań

Małe banki spółdzielcze (grupa I)

Wykorzystując schemat doboru wskaźników do modelu, wyznaczono potencjalne zmienne mogące wpływać na zysk netto generowany przez banki spółdzielcze. W pierwszym kroku wyznaczono macierz korelacji między zmienną objaśnianą a dziesiętnastoma rozpatrywanymi w niniejszym opracowaniu potencjalnymi zmiennymi objaśniającymi oraz między wszystkimi zmiennymi objaśniającymi.

Uwzględniając przyjętą wartość krytyczną współczynnika korelacji, eliminowano zmienne objaśniające silnie z sobą skorelowane, aż do momentu uzyskania zestawu zmiennych objaśniających silnie skorelowanych ze zmienną objaśnianą a słabo skorelowanych między sobą²¹.

¹⁹ G. Madala, *Ekonometria*, ..., op. cit., s. 318–321, M. Gruszczyński, M. Podgórska, *Ekonometria*, Oficyna Wydawnicza SGW, Warszawa 2000, s. 81–84.

²⁰ Gruszczyński M., Podgórska M., *Ekonometria*..., op. cit., s. 83.

²¹ J. Dziechciarz, *Ekonometria. Metody, przykłady, zadania*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2003, s. 47–49.

Przeprowadzona analiza współczynników korelacji między badanymi zmiennymi, uwzględniająca powyższe założenia wykazała, że istotne i spełniające powyższe warunki były następujące zmienne:

$$X_3, X_4, X_6, X_7, X_{10}, X_{12}, X_{15}, X_{16}, X_{17}, X_{18}$$

gdzie:

X_3 = fundusz udziałowy [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_6 = fundusz ogólnego ryzyka [tys. zł],

X_7 = fundusz uzupełniający [tys. zł],

X_{10} = ekspozycja kredytowa banku ogółem [tys. zł],

X_{12} = kredyty udzielone przedsiębiorstwom i spółkom prywatnym [tys. zł],

X_{15} = kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł],

X_{16} = kredyty udzielone instytucjom niekomercyjnym prowadzącym działalność na rzecz gospodarstw domowych [tys. zł],

X_{17} = kredyty preferencyjne dla rolnictwa [tys. zł],

X_{18} = liczba osób zatrudnionych w banku [szt.].

Jak wynika z przeprowadzonych badań cztery zmienne dotyczyły funduszy własnych banków spółdzielczych, pięć zmiennych było związanych z udzielanymi kredytami a także wśród zmiennych kluczowych dla objaśnienia zysku netto banków spółdzielczych z grupy I, w 2014 roku, ważna okazała się liczba zatrudnionych.

W następnym etapie dokonano estymacji parametrów funkcji regresji, przy wykorzystaniu klasycznej metody najmniejszych kwadratów. Poniżej przedstawiono ostateczną postać funkcji regresji:

$$ZN_{1,2014} = 2373,556 + 0,166221X_4 + 0,0122236X_{10} + 0,1263343X_{16}$$

gdzie:

$ZN_{1,2014}$ – zysk netto banku z grupy I, w 2014 roku [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_{10} = ekspozycja kredytowa banku ogółem [tys. zł],

X_{16} = kredyty udzielone instytucjom niekomercyjnym prowadzącym działalność na rzecz gospodarstw domowych [tys. zł].

Jak wynika z oszacowanej funkcji regresji $ZN_{1,2014}$ wzrost funduszu zasobowego wpływał dodatnio na wartość zysku netto banków o funduszach poniżej 5 mln zł w 2014 roku. Wzrost funduszu zasobowego o 10 tys. zł powodował wzrost zysku netto o 1,66 tys. zł. Wzrost wielkości ekspozycji kredytowej banku spółdzielczego oraz kredytów udzielonych instytucjom niekomercyjnym i gospodarstwom domowym oddziaływał pozytywnie na wynik finansowy netto

w 2014 roku uzyskiwany przez banki spółdzielcze o funduszach własnych poniżej 5 mln zł. Jak wynika z modelu wzrost ekspozycji kredytowej banku ogółem o 100 tys. zł powodował przyrost zysku netto o 1,22 tys. zł, wzrost natomiast o 100 tys. zł kredytów udzielonych instytucjom niekomercyjnym prowadzącym działalność na rzecz gospodarstw domowych powodował przyrost zysku netto średnio o 12,63 tys. zł.

W przypadku estymacji modelu dla roku 2015, ponownie obliczono macierz korelacji między wszystkimi rozpatrywanymi zmiennymi. Wykorzystując metodę analizy współczynników korelacji i przyjęty poziom wartości granicznej tego współczynnika, spośród zmiennych branych pod uwagę do dalszych badań wykorzystano zmienne objaśniające spełniające przyjęte warunki, tj.:

$$X_3, X_4, X_6, X_7, X_{12}, X_{16}, X_{17}, X_{18}$$

gdzie:

X_3 = fundusz udziałowy [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_6 = fundusz ogólnego ryzyka [tys. zł],

X_7 = fundusz uzupełniający [tys. zł],

X_{12} = kredyty udzielone przedsiębiorstwom i spółkom prywatnym [tys. zł],

X_{16} = kredyty udzielone instytucjom niekomercyjnym prowadzącym działalność na rzecz gospodarstw domowych [tys. zł],

X_{17} = kredyty preferencyjne dla rolnictwa [tys. zł],

X_{18} = liczba osób zatrudnionych w banku [szt.].

Po wyznaczeniu zmiennych kluczowych dla objaśnienia zysku netto banków spółdzielczych o funduszach własnych poniżej 5 mln zł, w 2015 roku, dokonano estymacji parametrów funkcji regresji.

Ostateczną postać modelu zysku netto dla małych banków w 2015 roku przedstawiono poniżej:

$$ZN_{1,2015} = 273,694 + 0,15446X_4 - 0,00346682X_{17}$$

gdzie:

$ZN_{1,2015}$ – zysk netto banku z grupy I, w 2015 roku [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_{17} = kredyty preferencyjne dla rolnictwa [tys. zł].

Wśród zmiennych istotnych dla poziomu zysku netto uzyskiwanego przez banki o funduszach poniżej 5 mln zł, w 2015 roku, znalazły się dwie zmienne objaśniające, przy czym jedna zmienna wpływała dodatnio na zysk netto banków spółdzielczych. Zmienną tą był fundusz zasobowy, którego przyrost o 100 tys. zł

powodował wzrost zysku netto o 15,44 tys. zł. Co ciekawe kredyty preferencyjne dla rolnictwa natomiast wpływały ujemnie na poziom zysku netto, ponieważ ich wzrost o 100 tys. zł powodował spadek zysku netto średnio o blisko 0,35 tys. zł.

Na podstawie przeprowadzonej analizy współczynników korelacji wyłoniono 11 zmiennych, które można było uznać za kluczowe w przypadku szacowania zysku netto w badanej grupie banków. Zmienne z tej grupy w 2016 roku to:

$$X_3, X_4, X_5, X_6, X_7, X_{12}, X_{13}, X_{15}, X_{16}, X_{17}, X_{19}$$

gdzie:

X_3 = fundusz udziałowy [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_5 = fundusz rezerwowy [tys. zł],

X_6 = fundusz ogólnego ryzyka [tys. zł],

X_7 = fundusz uzupełniający [tys. zł],

X_{12} = kredyty udzielone przedsiębiorstwom i spółkom prywatnym [tys. zł],

X_{13} = kredyty udzielone przedsiębiorcom indywidualnym [tys. zł],

X_{15} = kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł],

X_{16} = kredyty udzielone instytucjom niekomercyjnym prowadzącym działalność na rzecz gospodarstw domowych [tys. zł],

X_{17} = kredyty preferencyjne dla rolnictwa [tys. zł],

X_{19} = aktywa netto [tys. zł].

Mając na uwadze wyznaczone zmienne objaśniające dokonano oszacowania funkcji regresji zysku netto dla banków o funduszach własnych do 5 mln zł, za rok 2016. Oszacowana postać funkcji regresji zysku netto dla tych banków jest następująca:

$$ZN_{12016} = 233,51 + 0,187878X_4 + 0,00214498X_{15} + 0,009559886X_{19}$$

gdzie:

ZN_{12016} – zysk netto banku z grupy I, w 2016 roku [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_{15} = kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł],

X_{19} = aktywa netto [tys. zł].

W przypadku modelu ZN_{12016} kluczowe okazały się trzy zmienne, których wzrost wpływał dodatnio na poziom zysku netto. Pierwszą zmienną był poziom funduszu zasobowego, którego przyrost o 100 tys. zł powodował wzrost zysku netto o 18,8 tys. zł. Drugą zmienną była wielkość kredytów udzielonych rolnikom indywidualnym, których wzrost o 100 tys. zł powodował zwiększenie zysku netto o p 0,21 tys. zł. Trzecią zmienną była wielkość aktywów netto, których przyrost o 100 tys. zł powodował przyrost zysku netto banku spółdzielczego z tej grupy w 2016 roku o 0,95 tys. zł.

Tabela 1. Modele regresji zysku netto, dla banków spółdzielczych o funduszach własnych do 5 mln zł

Wyszczególnienie	Lata		
	2014	2015	2016
Stała	2373,556	273,694	233,51
Współczynnik regresji przy danej zmiennej			
X_4 – fundusz zasobowy [tys. zł]	0,166221	0,15446	0,187878
X_{10} – ekspozycja kredytowa ogółem banku [tys. zł]	0,0122236		
X_{15} – kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł]			0,00214498
X_{16} – kredyty udzielone instytucjom niekomercyjnym prowadzącym działalność na rzecz gospodarstw domowych [tys. zł]	0,1263343		
X_{17} – kredyty preferencyjne dla rolnictwa [tys. zł]		-0,00346682	
X_{19} – aktywa netto [tys. zł]			0,009559886
R^2	0,88664	0,76020	0,82257
F	101,1398	46,5641	35,26447
F*	2,63411	3,03163	2,64998
Weryfikacja hipotezy o istotności i nieprzypadkowości zmiennych w modelu	przyjęta	przyjęta	przyjęta
JB	3,430	2,512	4,195
χ^2 dla testu JB	5,99146	5,99146	5,99146
Weryfikacja hipotezy o normalności rozkładu reszt	przyjęta	przyjęta	przyjęta
T.White	29,486294	27,071288	29,165720
χ^2 dla testu T.White	23,6848	23,6848	23,6848
Weryfikacja hipotezy o homoskedastyczności reszt modelu	przyjęta	przyjęta	przyjęta
Weryfikacja hipotezy o braku współliniowości zmiennych objaśniających	VFI $_{X_4}$ =1,050 VFI $_{X_{10}}$ =1,15 VFI $_{X_{16}}$ =1,08 przyjęta	VIF $_{X_4}$ =1,032 VIF $_{X_{17}}$ =1,28 przyjęta	VIF $_{X_4}$ =1,16 VIF $_{X_{15}}$ =1,19 VIF $_{X_{19}}$ =1,19 przyjęta

Źródło: badania własne.

W trakcie badań nad czynnikami wzrostu zysku netto w bankach spółdzielczych o najniższym poziomie funduszy własnych, to jest poniżej 5 mln zł, oszacowano trzy funkcje regresji zysku netto, to znaczy dla każdego roku objętego badaniem. Wszystkie skonstruowane, na tym etapie modele regresji zysku netto

spełniły warunki nałożone przez metodę najmniejszych kwadratów. Mianowicie charakteryzowały się one normalnością rozkładu reszt, brakiem heteroskedastyczności oraz brakiem współliniowości między zmiennymi objaśniającymi. Test Fishera-Snedecora wskazał na istotność i nieprzypadkowość zmiennych objaśniających w oszacowanych modelach zysku netto. Dodatkowo należy podkreślić, że współczynnik determinacji poszczególnych modeli kształtował się między 0,76020 dla modelu z 2015 roku i 0,88664 dla modelu z 2014 roku. Oznacza to, że modele skonstruowane dla grupy banków spółdzielczych o funduszach poniżej 5 mln zł, wyjaśniały zmienność zysku netto w ponad 76%, co uznano za poziom zadowalający.

Jak wynika z tabeli 1, w grupie banków spółdzielczych o funduszach własnych poniżej 5 mln zł kluczowych dla kształtowania się zysku netto okazało się 10 zmiennych. Dotyczyły one funduszu zasobowego banku spółdzielczego, aktywów netto, kosztów działania banku oraz różnych kredytów udzielanych przez bank spółdzielczy, w tym kredytów udzielonych rolnikom indywidualnym oraz kredytów preferencyjnych dla rolnictwa.

Częste występowanie zmiennych dotyczących kredytów wskazuje na potrzebę prowadzenia przez banki spółdzielcze o najmniejszym poziomie funduszy własnych tj. poniżej 5 mln zł, silnie zróżnicowanej działalności kredytowej w celu uzyskania nadwyżki finansowej. Może to wynikać z tego, że banki te najczęściej zlokalizowane są w małych miejscowościach, w których brak jest silnej konkurencji ze strony banków komercyjnych. W związku z tym banki spółdzielcze chcąc zaspokoić potrzeby społeczności lokalnej świadczą szeroki zakres usług w małej skali.

Zmienną, na którą warto zwrócić uwagę jest zmienna X_{15} stanowiąca poziom kredytów udzielonych rolnikom indywidualnym. Przed zmienną znajduje się niski współczynnik regresji. Może to świadczyć o tym, że kredyty dla rolników indywidualnych mimo niskiego współczynnika regresji stanowią ważne źródło wpływów, które oddziałuje korzystnie na wynik uzyskiwany przez małe banki spółdzielcze. Należy podkreślić, że wśród zmiennych znalazła się zmienna określająca poziom kredytów preferencyjnych dla rolnictwa, która charakteryzowała się ujemnym współczynnikiem regresji. Może to oznaczać, że udzielanie tych kredytów przez małe banki spółdzielcze w tym czasie nie przynosiło zadowalających korzyści ekonomicznych, mogło się natomiast przyczynić do spełnienia przez banki spółdzielcze ich roli społecznej zwłaszcza wobec członków.

Średnie banki spółdzielcze (grupa II)

Wykorzystując przyjęty schemat postępowania, w celu wyznaczenia funkcji objaśniającej zysk netto banku spółdzielczego o funduszach własnych większych niż 5 mln zł do 15 mln zł, dla 2014 roku, wyznaczono 9 zmiennych, które były silnie skorelowane ze zmienną objaśnianą a słabo skorelowane między sobą.

Były to zmienne:

$$X_3, X_4, X_5, X_6, X_7, X_{14}, X_{16}, X_{17}, X_{18}$$

gdzie:

X_3 = fundusz udziałowy [tys. zł],

X_4 = fundusz zapasowy [tys. zł],

X_5 = fundusz rezerwowy [tys. zł],

X_6 = fundusz ogólnego ryzyka [tys. zł],

X_7 = fundusz uzupełniający [tys. zł],

X_{14} = kredyty udzielone osobom prywatnym [tys. zł],

X_{16} = kredyty udzielone instytucjom niekomercyjnym prowadzącym działalność na rzecz gospodarstw domowych [tys. zł],

X_{17} = kredyty preferencyjne dla rolnictwa [tys. zł],

X_{18} = liczba osób zatrudnionych w banku [szt.].

W dalszym etapie prac nad modelami regresji dla zysku netto w badanej grupie, w 2014 roku, dokonano eliminacji zmiennych i ustalenia ostatecznej postaci modelu przy wykorzystaniu metody regresji krokowej wstecz. Ostateczna postać funkcji regresji dla zysku netto dla banków z grupy II, w 2014 roku jest następująca:

$$ZN_{II\ 2014} = 69,1455 + 0,026232X_3 + 0,119814X_4 + 0,143184X_6 + 0,017612X_{14} - 0,00907114X_{17}$$

gdzie:

$ZN_{II\ 2014}$ – zysk netto banku z grupy II, w 2014 roku [tys. zł],

X_3 = fundusz udziałowy [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_6 = fundusz ogólnego ryzyka [tys. zł],

X_{14} = kredyty udzielone osobom prywatnym [tys. zł],

X_{17} = kredyty preferencyjne dla rolnictwa [tys. zł].

W modelu $ZN_{II\ 2014}$ znalazło się pięć zmiennych objaśniających. Trzy z nich dotyczyły poziomu funduszy własnych banków spółdzielczych a kolejne dwie kredytów. W przypadku zmiennej X_3 określającej poziom funduszu udziałowego stwierdzono, że jej poziom dodatnio wpływał na poziom zysku netto, gdyż wzrost tego funduszu o 100 tys. zł wiązał się z przyrostem wyniku finansowego netto o 2,62 tys. zł. Przyrost zaś funduszu zasobowego o 100 tys. zł powodował przyrost zysku netto w badanych bankach o 11,98 tys. zł, wzrost natomiast funduszu ogólnego ryzyka o 100 tys. zł generował przyrost zysku netto średnio w wysokości 14,3 tys. zł. W przypadku kredytów udzielonych osobom prywatnym ich przyrost o 100 tys. zł powodował przyrost zysku netto odpowiednio o ponad 1,76 tys. zł, a wzrost kredytów preferencyjnych dla rolnictwa o 100 tys. zł powodował spadek zysku netto blisko o 0,91 tys. zł.

Dla modelu dotyczącego roku w toku analiz wyłoniono 7 zmiennych, które spełniały założenia dotyczące wartości współczynników korelacji. Zmienne te to:

$$X_3, X_4, X_5, X_7, X_{15}, X_{16}, X_{18}$$

gdzie:

X_3 = fundusz udziałowy [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_5 = fundusz rezerwowy [tys. zł],

X_7 = fundusz uzupełniający [tys. zł],

X_{15} = kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł],

X_{16} = kredyty udzielone instytucjom niekomercyjnym prowadzącym działalność na rzecz gospodarstw domowych [tys. zł],

X_{18} = liczba osób zatrudnionych w banku [szt.].

Zmienne te posłużyły do estymacji modelu regresji objaśniającej poziom zysku netto dla podmiotów z analizowanej grupy. Funkcja regresji zysku netto dla banków z drugiej grupy w 2015 roku jest następująca:

$$ZN_{II_{2015}} = 97,8303 + 0,14332X_4 + 0,00659062X_{15}$$

gdzie:

$ZN_{II_{2015}}$ – zysk netto banku z grupy II, w 2015 roku [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_{15} = kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł].

W modelu regresji zysku netto dla banków spółdzielczych o funduszach własnych powyżej 5 do 15 mln zł, za rok 2015 znalazły się dwie zmienne to jest zmienne dotyczące funduszu zasobowego oraz kredytów udzielonych rolnikom indywidualnym. Były one stymulantami, gdyż przyrost ich wartości o 100 tys. zł powodował odpowiednio przyrost zysku netto o 14,33 tys. zł i blisko 0,66 tys. zł. Jak wynika z oszacowanej funkcji regresji, największy wpływ na poziom zysku netto wśród banków z analizowanej grupy, w 2015 roku miała zmienna dotycząca funduszu zasobowego, co wskazuje na jej kluczowe znaczenie ekonomiczne. Przeprowadzona analiza danych za rok 2016, dla banków spółdzielczych o funduszach większych niż 5 mln zł do 15 mln zł wykazała, że istotnie pod względem statystycznym były następujące zmienne: $X_3, X_4, X_6, X_7, X_{15}, X_{16}$

gdzie:

X_3 = fundusz udziałowy [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_6 = fundusz ogólnego ryzyka [tys. zł],

X_7 = fundusz uzupełniający [tys. zł],

X_{15} = kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł],

X_{16} = kredyty udzielone instytucjom niekomercyjnym prowadzącym działalność na rzecz gospodarstw domowych [tys. zł].

Wykorzystywana metoda regresji krokowej wstecz pozwoliła na oszacowanie funkcji regresji określonej następująco:

Tabela 2 . Modele regresji zysku netto, dla banków spółdzielczych o funduszach własnych powyżej 5 mln zł do 15 mln zł.

Wyszczególnienie	Lata		
	2014	2015	2016
Stała	69,1455	97,8303	43,3678
Współczynnik regresji przy danej zmiennej			
X ₃ – fundusz udziałowy [tys. zł]	0,025923		
X ₄ – fundusz zasobowy [tys. zł]	0,119814	0,14332	0,14966
X ₆ – fundusz ogólnego ryzyka [tys. zł]	0,143184		0,154728
X ₁₄ – kredyty udzielone osobom prywatnym [tys. zł]	0,017612		
X ₁₅ – kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł]		0,00659062	0,0289991
X ₁₇ – kredyty preferencyjne dla rolnictwa [tys. zł]	-0,00907114		
R ²	0,749015	0,842636	0,926977
F	32,75574	99,70403	98,25217
F*	2,27176	3,03867	2,64145
Weryfikacja hipotezy o istotności i nieprzypadkowości zmiennych w modelu	przyjęta	przyjęta	przyjęta
JB	3,253	2,730	0,338
χ ² dla testu JB	5,99146	5,99146	5,99146
Weryfikacja hipotezy o normalności rozkładu reszt	przyjęta	przyjęta	przyjęta
T.White	24,888770	22,139641	36,317012
χ ² dla testu T.White	23,6848	23,6848	23,6848
Weryfikacja hipotezy o homoskedastyczności reszt modelu	przyjęta	przyjęta	przyjęta
Weryfikacja hipotezy o braku współliniowości zmiennych objaśniających	VIF _{X₃} =1,026 VIF _{X₄} =1,525 VIF _{X₆} =1,300 IF _{X₁₄} =1,207 VIF _{X₁₅} =1,108 przyjęta	VIF _{X₄} =1,196 VIF _{X₁₅} =1,191 przyjęta	VIF _{X₄} =1,492 VIF _{X₆} =1,177 VIF _{X₁₅} =1,302 przyjęta

Źródło: badania własne.

$$ZN_{II2016} = 43,3678 + 0,14966X_4 + 0,144729X_6 + 0,0289991X_{15}$$

gdzie:

ZN_{II2016} – zysk netto banku z grupy II, w 2016 roku [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_6 = fundusz ogólnego ryzyka [tys. zł],

X_{15} = kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł].

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w bankach spółdzielczych o funduszach powyżej 5 mln zł do 15 mln zł, w 2016 roku kluczowe były trzy zmienne objaśniające, których zwiększenie powodowało przyrost zysku netto. Największy wpływ na wynik finansowy, zgodnie z oszacowanym modelem miał, przyrost funduszu zasobowego, którego wzrost o 100 tys. zł powodował przyrost zysku netto o ponad 14,96 tys. zł, przyrost funduszy ogólnego ryzyka o 100 tys. zł powodował natomiast przyrost zysku netto o niecałe 14,5 tys. zł. Najmniejszy przyrost zysku netto, zgodnie z oszacowanym modelem, generowała zmiana poziomu kredytów udzielonych rolnikom indywidualnym, których zwiększenie o 100 tys. zł pozwalało na uzyskanie przyrostu zysku netto o 2,9 tys. zł.

Jednocześnie ważna jest także, ze względu na częstotliwość występowania w modelach, zmienna X_{15} to jest kredyty udzielone rolnikom indywidualnym, która pojawiła się w modelach dwa razy. Oznacza to, że w prowadzeniu działalności przez średnie banki spółdzielcze istotna jest działalność związana z obsługą sektora rolnego. Finansowo nieopłacalna była natomiast dla średnich banków spółdzielczych obsługa w zakresie kredytów preferencyjnych dla rolnictwa. Jednak była ona prowadzona z uwagi na misję społeczną tych banków oraz wypełnianie funkcji pomocniczości i służebności, co zasługuje na podkreślenie.

Duże banki spółdzielcze (grupa III)

W toku przeprowadzonych badań wyznaczono macierz korelacji między badanymi zmiennymi dla banków o funduszach własnych powyżej 15 mln zł, za rok 2014. Dokonana analiza tych współczynników pozwoliła na ustalenie listy potencjalnych zmiennych objaśniających, którą następnie wykorzystano do ustalenia funkcji regresji zysku netto dla badanych banków. Wyłoniono następujące zmienne: $X_3, X_4, X_5, X_6, X_7, X_{11}, X_{12}, X_{15}$

gdzie:

X_3 = fundusz udziałowy [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_5 = fundusz rezerwowowy [tys. zł],

X_6 = fundusz ogólnego ryzyka [tys. zł],

X_7 = fundusz uzupełniający [tys. zł],

X_{11} = współczynnik wypłacalności,

X_{12} = kredyty udzielone przedsiębiorstwom i spółkom prywatnym [tys. zł],

X_{15} = kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł].

Ostateczną postać modelu regresji przedstawiono poniżej.

$$ZN_{III\ 2014} = 1566,86 + 0,1714456X_4 + 0,1476673X_6 + 0,0158878X_{15}$$

gdzie:

$ZN_{III 2014}$ – zysk netto banku z grupy III, w 2014 roku [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_6 = fundusz ogólnego ryzyka [tys. zł],

X_{15} = kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł].

W ostatecznej postaci modelu znalazły się trzy zmienne będące stymulantami, gdyż ich wzrost powodował przyrost zysku netto proporcjonalnie do oszacowanego dla danej zmiennej współczynnika regresji. Zgodnie z modelem $ZN_{III 2014}$, przyrost funduszu zasobowego o 100 tys. zł powodował przyrost zysku netto o blisko 17,15 tys. zł, zwiększenie natomiast funduszu ogólnego ryzyka o 100 tys. zł generowało zwiększenie zysku netto o ponad 14,77 tys. zł. Najniższą wartość współczynnika regresji ma zmienna odnosząca się do kredytów udzielonych rolnikom indywidualnym, która wyniosła 0,01589. Oznacza to, że zwiększenie wartości kredytów udzielonych rolnikom indywidualnym o 100 tys. zł, generowało, w tym czasie, w analizowanej grupie banków przyrost zysku netto o prawie 1589 zł.

W dużych bankach spółdzielczych, gdzie fundusze własne przekroczyły 15 mln zł, w odniesieniu do 2015 roku wykorzystano analogiczny sposób postępowania i ustalono zmienne, które najlepiej opisywały zmienność zysku netto w badanej grupie. Zmienne te to: $X_3, X_4, X_5, X_6, X_{11}, X_{12}, X_{14}, X_{15}, X_{18}$

gdzie:

X_3 = fundusz udziałowy [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_5 = fundusz rezerwowy [tys. zł],

X_6 = fundusz ogólnego ryzyka [tys. zł],

X_{11} = współczynnik wypłacalności,

X_{12} = kredyty udzielone przedsiębiorstwom i spółkom prywatnym [tys. zł],

X_{14} = kredyty udzielone osobom prywatnym [tys. zł],

X_{15} = kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł],

X_{18} = liczba osób zatrudnionych w bankach [szt.].

Ostateczna postać modelu oszacowanego przy wykorzystaniu metody regresji krokowej wstecz jest następująca:

$$ZN_{III 2015} = 1745,26 + 0,001234X_3 + 0,146833X_4 + 0,0280734X_{14} + 0,0116223X_{15}$$

gdzie:

$ZN_{III 2015}$ – zysk netto banku z grupy III, w 2015 roku [tys. zł],

X_3 = fundusz udziałowy [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_{14} = kredyty udzielone osobom prywatnym [tys. zł],

X_{15} = kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł].

W oszacowanym modelu zysku netto dla banków o funduszach powyżej 15 mln zł za rok 2015 kluczowe znaczenie miały cztery zmienne. Pierwsza zmienna dotyczyła funduszu zasobowego, którego wzrost o 100 tys. zł powodował przyrost zysku netto o 14,68 tys. zł. Kolejna zmienna dotyczyła funduszu udziałowego, który zgodnie z wyznaczoną funkcją regresji oddziałował dodatnio ale słabo na wynik finansowy banku spółdzielczego, gdyż jego przyrost o 100 tys. zł powodował zwiększenie się zysku netto o ponad 0,123 tys. zł. Pozostałe dwie zmienne dotyczyły kredytów udzielonych osobom prywatnym oraz rolnikom indywidualnym. Jak wynika z modelu przyrost tych zmiennych o 100 tys. zł powodował zwiększenie średnio zysku netto banku spółdzielczego w tej grupie, w 2015 roku o blisko 2,8 tys. zł, dla zmiennej X_{14} oraz blisko 1,16 tys. zł dla zmiennej – kredyty udzielone rolnikom indywidualnym. Wskazuje to, że w 2015, roku znaczenie kredytów dla osób prywatnych było dla zwiększania zysku netto w dużych bankach ponad dwukrotnie większe niż kredytów udzielanych rolnikom indywidualnym.

Na podstawie wyznaczonych współczynników korelacji dla badanych zmiennych za 2016 rok wyznaczono 7 zmiennych, które spełniały warunki uznania ich za potencjalnie istotne. Zmienne te były następujące: $X_3, X_4, X_5, X_6, X_{11}, X_{15}, X_{16}$

gdzie:

X_3 = fundusz udziałowy [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_5 = fundusz rezerwowy [tys. zł],

X_6 = fundusz ogólnego ryzyka [tys. zł],

X_{15} = kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł],

X_{16} = kredyty udzielone instytucjom niekomercyjnym prowadzącym działalność na rzecz gospodarstw domowych [tys. zł].

Powyższe zmienne posłużyły do oszacowania funkcji regresji dla zysku netto dla banków z grupy III, za 2016 rok. Postać modelu jest następująca:

$$ZN_{III\ 2016} = 46,2223 + 0,0097695X_3 + 0,150422X_4 + 0,304948X_6$$

gdzie:

$ZN_{III\ 2016}$ – zysk netto banku z grupy III, w 2016 roku [tys. zł],

X_3 = fundusz udziałowy [tys. zł],

X_4 = fundusz zasobowy [tys. zł],

X_6 = fundusz ogólnego ryzyka [tys. zł].

Funkcja regresji zysku netto dla banków o najwyższym poziomie funduszy własnych tj. przekraczających 15 mln zł w 2016 roku, zawierała trzy zmienne, które stanowiły o wysokości zgromadzonego funduszu udziałowego, funduszu zasobowego oraz funduszu ogólnego ryzyka. Jak wynika z modelu $ZN_{III\ 2016}$ wzrost funduszu udziałowego o jeden tysiąc zł przyczyniał się do wzro-

Tabela 3. Modele regresji zysku netto, dla banków spółdzielczych o funduszach własnych powyżej 15 mln zł.

Wyszczególnienie	Lata		
	2014	2015	2016
Stała	1566,86	1745,26	46,2223
Współczynnik regresji przy danej zmiennej			
X ₃ – fundusz udziałowy [tys. zł]		0,001234	0,0097695
X ₄ – fundusz zasobowy [tys. zł]	0,1714456	0,146833	0,150422
X ₆ – fundusz ogólnego ryzyka [tys. zł]	0,1476673		0,304948
X ₁₄ – kredyty udzielone osobom prywatnym [tys. zł]		0,0280734	
X ₁₅ – kredyty udzielone rolnikom indywidualnym [tys. zł]	0,0158878	0,0116223	
R ²	0,813529	0,763288	0,874564
F	12,33337	6,459620	12,01378
F*	3,34389	3,00692	2,8826
Weryfikacja hipotezy o istotności i nie-przypadkowości zmiennych w modelu	przyjęta	przyjęta	przyjęta
JB	1,962	3,336	1,505
χ ² dla testu JB	5,99146	5,99146	5,99146
Weryfikacja hipotezy o normalności rozkładu reszt	przyjęta	przyjęta	przyjęta
T.White	34,116941	24,058041	29,384545
χ ² dla testu T.White	23,6848	23,6848	23,6848
Weryfikacja hipotezy o homoskedastyczności reszt modelu	przyjęta	przyjęta	przyjęta
Weryfikacja hipotezy o braku współliniowości zmiennych objaśniających	VIF _{X₄} =1,235 VIF _{X₆} =1,085 VIF _{X₁₅} =1,04 przyjęta	VIF _{X₃} =1,093 VIF _{X₁₄} =1,203 VIF _{X₁₅} =1,333 przyjęta	VIF _{X₃} =1,067 VIF _{X₄} =1,030 VIF _{X₆} =1,015 przyjęta

Źródło: badania własne.

stu zysku netto o blisko 9,8 zł. Pozostałe dwie zmienne także charakteryzowały się dodatnimi współczynnikami regresji, co wskazuje na ich korzystne i silniejsze oddziaływanie na wynik finansowy banku spółdzielczego z grupy III w 2016 roku. Jak wynika z modelu zmiana funduszu zasobowego powodowała przyrost zysku netto w proporcji 1 do 0,15, oznacza to, że zwiększanie tego funduszu o jeden tysiąc zł powodowało przyrost zysku netto o 150 zł. Przyrost natomiast funduszu ogólnego ryzyka o 100 tys. zł wiązał się ze zwiększeniem zysku netto o 30,49 tys. zł. Zatem kredyty dla rolników indywidualnych jak i kredyty preferencyjne nie były kluczowymi czynnikami kształtującymi poziom zysku netto w grupie największych banków spółdzielczych w 2016 roku.

Zmienna określająca poziom funduszu zasobowego była kluczowa, w tej grupie banków we wszystkich latach okresu badawczego. Świadczy to o zasadniczym wpływie tej zmiennej na poziom zysku netto dużych banków spółdzielczych. Istotne jest również to, że z każdym rokiem wysokość współczynnika regresji malała z 0,1714456 w 2014 roku do 0,146833 w 2015 roku. Może to wskazywać na zmniejszanie się istotności tego funduszu dla poziomu zysku netto w badanej grupie banków spółdzielczych na rzecz innych czynników.

Ponadto kredyty preferencyjne dla rolnictwa w tej grupie banków nie miały kluczowego znaczenia w generowaniu zysku netto największych banków spółdzielczych w całym okresie badawczym, gdyż prawdopodobnie największe banki spółdzielcze ich nie udzielały z uwagi na nieopłacalność oraz położenie najczęściej na obszarach miejskich. Co również ważne, kredyty dla rolników indywidualnych miały coraz mniejsze znaczenie w pierwszych dwóch latach badań a w trzecim roku tj. 2016 czynnik ten nie był istotny dla kreowania zysku netto w grupie największych banków spółdzielczych w Polsce. W związku z tym na podstawie danych zawartych w tabelach 1, 2, i 3 w zakresie wartości współczynnika regresji dot. zmiennej X_{15} tj. kredytów dla rolników indywidualnych oraz statystyki F należy stwierdzić, że hipoteza *Kredyty dla rolników indywidualnych są ważnym i nieprzypadkowym czynnikiem oddziałującym na generowanie zysku netto banków spółdzielczych w Polsce* – potwierdziła się. Należy jednak dodać, że znaczenie tych kredytów w generowaniu zysku netto maleje, zwłaszcza w dużych bankach spółdzielczych. Również na podstawie danych zawartych w tabelach 1, 2, i 3 w zakresie ujemnych wartości współczynnika regresji dot. zmiennej X_{17} tj. kredytów preferencyjnych dla rolnictwa oraz mając na uwadze braku ciągłości występowania tej zmiennej w modelach, należy stwierdzić, że hipoteza druga – *znaczenie kredytów preferencyjnych dla rolnictwa w generowaniu zysku netto banków spółdzielczych ma tendencję malejącą z uwagi na nieopłacalność ich udzielania, kredyty te są jednak obsługiwane ze względu na realizację misji społecznej tych banków* – potwierdziła się.

Wnioski

W wyniku przeglądu literatury oraz przeprowadzonych badań sformułowano następujące wnioski.

1. Skala udzielania kredytów uwarunkowana jest między innymi współczynnikiem wypłacalności. Zwiększanie akcji kredytowej przyczynia się do uzyskiwania wyższego zysku netto, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu funduszu zasobowego banku spółdzielczego.
2. Przeprowadzone badania wykazały, że zmieniała się liczba zmiennych, które ze statystycznego względu miały kluczowy wpływ na osiągnięty poziom zysku netto. W modelach zysku netto dla banków najmniejszych w poszczególnych

- latach badań liczba zmiennych była największa. Zmienną, która występowała najczęściej w modelach objaśniających poziom zysku netto była zmienna X_4 określająca poziom funduszu zasobowego.
3. Zmienna X_{15} określająca poziom kredytów udzielonych dla rolników indywidualnych znalazła się w 5 modelach na 9 skonstruowanych. Co więcej zmienna ta była istotna dla generowania zysku netto zarówno dla banków spółdzielczych małych, średnich oraz dużych. Wartość podkreślić jednak, że wartości współczynnika regresji dla tej zmiennej miały relatywnie niski poziom z tendencją do obniżania się.
 4. Oddzielnym zagadnieniem są kredyty preferencyjne dla rolnictwa. W 9 modelach objaśniających poziom generowanego zysku netto banków spółdzielczych, zmienna X_{17} dotycząca tych kredytów, pojawiła się tylko dwa razy i to ze znakiem ujemnym. Można więc uznać, że kredyty te nie przysparzają korzyści finansowych bankom spółdzielczym a nawet mogą wiązać się z sytuacją, że koszty ich udzielania mogą być wyższe niż osiągnane korzyści finansowe. Niemniej, co zasługuje na uznanie, banki spółdzielcze obsługują te kredyty z uwagi na swą misyjność i pomocniczość wobec swoich członków i całego środowiska związanego z rozwojem rolnictwa a także obszarów wiejskich. Niezależnie od tego koniecznością będzie urealnienie przychodów finansowych wynikających z poziomu kosztów obsługi tych kredytów.
 5. Uwzględniając wyniki badań można przypuszczać, że będzie nabierać znaczenia umiejętność skoncentrowania się banków spółdzielczych na jakości obsługi klienta oraz na zwiększeniu konkurencyjności ofert w porównaniu do banków komercyjnych. Co więcej, chodzi także o zwiększenie nacisku na pozyskanie jak największej liczby klientów z sektorów pozarolniczych, przy jednoczesnym utrzymaniu klientów z sektora rolniczego.

Literatura

- Borkowski B., Dudek H., Szczęśny W., *Ekonometria. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Draper N. R., Smith H., *Applied Regression Analysis*, John Wiley & Sons, New York 1998.
- Dziechciarz J., *Ekonometria. Metody, przykłady, zadania*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2003.
- Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A., *Metody doboru zmiennych w modelach ekonometrycznych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1982.
- Gruszczyński M., Kluza S., Winek D., *Ekonometria*, Wydawnictwo WSHiFM, Warszawa 2003.
- Gruszczyński M., Podgórska M., *Ekonometria*, Oficyna Wydawnicza SGW, Warszawa 2000.

- Klepacki B., *Wybór próby w badaniach ekonomiczno-rolniczych*. SGGW, Warszawa 1984.
- Kufel T., *Ekonometria. Rozwiązywanie problemów z wykorzystaniem programu GRETL*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2007.
- Madala G., *Ekonometria*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Różyński J., *Oddziaływanie wielkości i struktury funduszy własnych na efektywność banków spółdzielczych*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2014.
- Szustak G., *Kapitał własny a bezpieczeństwo, efektywność i konkurencyjność banku*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, 2009.
- Welfe A., *Ekonometria*, Wyd. III, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2003.
- Wędzki D., *Wielowymiarowa analiza bankructwa na przykładzie budownictwa*, Badania Operacyjne i Decyzyjne, 2005, nr 2.
- Witkowska D., *Podstawy ekonometrii i teorii prognozowania*. Podręcznik z przykładami i zadaniami, Wydawnictwo Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
- Zieliński W., *Analiza regresji*, Fundacja Rozwoju SGGW, Warszawa 1998.

Streszczenie

Celem badań było ustalenie czy kredyty dla rolników indywidualnych oraz kredyty preferencyjne dla rolnictwa są w dalszym ciągu istotnym elementem kształtującym poziom osiąganego zysku netto banków spółdzielczych oraz ustalenie odpowiedzi na pytanie czy znaczenie tych kredytów w generowaniu zysku netto tych banków rośnie czy maleje. Badania dotyczyły reprezentatywnej grupy banków spółdzielczych za lata 2014–2016. W toku badań ustalono m.in., że kredyty dla rolników indywidualnych są słabym, ale wciąż istotnym elementem kształtującym zysk netto banków spółdzielczych, co więcej, ich znaczenie w generowaniu zysku maleje. Kredyty preferencyjne zaś niekorzystnie oddziałują na poziom osiąganego zysku, z uwagi na zbyt niskie korzyści finansowe względem ponoszonych kosztów, mimo to kredyty te są obsługiwane przez banki spółdzielcze, głównie ze względów prospołecznych i misyjnych tych banków, niemniej sytuacja ta powinna być zmieniona.

Słowa kluczowe

kredyty dla rolników indywidualnych, kredyty preferencyjne dla rolnictwa, zysk netto, banki spółdzielcze

The role of agriculture credits in creating the net profit of cooperative banks in Poland

Abstract

The purpose of the study was to determine whether loans to individual farmers and preferential loans for agriculture are still an important element in shaping the net profit of cooperative banks and to answer the question whether the importance of these loans in generating net profit of these banks is increasing or decreasing. The study covered a representative group of cooperative banks in 2014–2016. The study found that loans to individual farmers are weak, but still an important factor shaping the net profit of cooperative banks, and their importance in gene-

rating profit is decreasing. Preferential loans adversely affect the level of profit achieved, due to the low financial benefits to the costs incurred, but these loans are serviced by cooperative banks, mainly for the pro-social and missionary reasons of these banks, but this situation should be changed.

Key words

loans for individual farmers, preferential loans for agriculture, net profit, cooperative banks.

Prof. dr hab. Franciszek Kapusta

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
Instytut Nauk Ekonomicznych i Społecznych

Przemiany rolnictwa polskiego na początku XXI wieku i jego plasowanie się w Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Urynkowanie gospodarki, a następnie wstąpienie Polski do Unii Europejskiej wpłynęło na przemiany we wszystkich dziedzinach życia Polaków, w tym na przemiany na wsi i w rolnictwie. 1 maja 2013 r. minęło dziesięć lat od wstąpienia Polski do UE i objęcia rolnictwa zasadami Wspólnej Polityki Rolnej. Taki jubileusz stanowi okazję do refleksji nad przebytą drogą i wyciągnięcia wniosków z uzyskanych rezultatów. Z tej okazji ukazuje się wiele publikacji omawiających przemiany rolnictwa polskiego w warunkach Wspólnej Polityki Rolnej. Niniejsze opracowanie stanowi jedno z nich.

Cel, zakres i metodyka badań

Celem badań było scharakteryzowanie:

- a) pomocy finansowej wypłacanej rolnikom w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i źródeł pochodzenia środków w latach 2004–2013,
- b) przemian w rolnictwie w zakresie: czynników produkcji, powierzchni upraw oraz produkcji głównych ziemiopłodów ogółem oraz na 1 mieszkańca, chowu zwierząt gospodarskich, oraz produkcji głównych produktów zwierzęcych ogółem oraz na 1 mieszkańca, produktywności (ziemi, pracy i środków trwałych), towarowości i dochodowości (ziemi i pracy), samowystarczalności w zakresie produkcji i zużycia: zbóż podstawo-

wych, ziemniaków, mleka krowiego, jaj kurzych oraz mięsa i podrobów. Jako okres bazowy do porównań przyjęto lata 2001–2003, tj. trzylecie przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, natomiast ostatni okres to lata 2011–2013, ze względu na dostępność zweryfikowanych informacji statystycznych. W rolnictwie występują wahania w uprawie poszczególnych roślin, chowie zwierząt, a także produktywności roślin i zwierząt. Występują również wahania w cenach środków produkcji i samej produkcji. Przyjęcie okresów trzyletnich pozwala na wyeliminowanie rocznych wahań i uzyskanie bardziej porównywalnych wyników działalności,

- c) plasowania się rolnictwa polskiego w UE w latach 2004–2005 (UE-25) i 2013–2014 (UE-28).

Opracowanie powstało w oparciu o takie źródła wiedzy, jak: publikacje naukowe zwarte i ciągłe oraz materiały statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego i jego agend terenowych.

Zgromadzony materiał został opracowany i zinterpretowany z wykorzystaniem metod: analizy porównawczej w formie wertykalnej¹, statystycznej², oceny samowystarczalności żywnościowej³. W analizie zachodzących zjawisk posłużono się wskaźnikami struktury i dynamiki zmian.

Uzyskane wyniki badań zostały przedstawione techniką tabelaryczną w połączeniu z opisem słownym.

Wsparcie finansowe funduszy krajowych środkami Unii Europejskiej

Polska od początku przemian systemowych cierpiała na niedobór środków finansowych na potrzeby przebudowy gospodarki. Przyjęcie w 1999 r. dokumentu pod nazwą *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*⁴, stworzyło podstawy budowy infrastruktury prawnej i instytucjonalnej do przyjmowania pomocy Unii Europejskiej na przemiany strukturalne na obszarach wiejskich głównie z programu SAPARD⁵. Środki SAPARDU były skierowane na cztery działania uwzględnione w jego programie: 1) po-

¹ F. Kapusta, *Zmiany struktury agrarnej i kierunków produkcji rolniczej w legnicko-Głogowskim Okręgu Miedziowym*, PWN, Warszawa 1976, s. 11–12; S. Stachak 2003, *Podstawy metodologii nauk ekonomicznych*, Książka i Wiedza, Warszawa 2003, s. 213–216.

² S. Stachak, *Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych*, Książka i Wiedza, Warszawa 1997, s. 132–133.

³ F. Kapusta, *Agrobiznes*, Difin, Warszawa 2012, s. 263–264.

⁴ Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 1999.

⁵ SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Developmen*) to unijny program finansowego wspierania programów dostosowawczych rolnictwa do gospodarki rynkowej w krajach stowarzyszonych, oczekujących na członkostwo w Unii Europejskiej. Program ten został zakończony w 2006 r. Łącznie zarejestrowano 24 431 wniosków na kwotę 4779 mln zł. Środki Unii pokrywały ok. 50% kosztów przedsięwzięcia, resztę kosztów oraz podatek VAT pokrywał beneficjent.

prawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych; 2) inwestycje w gospodarstwach rolnych; 3) rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich; 4) różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Wieś i rolnictwo skorzystały jeszcze z innych programów pomocowych, jak Phare i ISPA.

Zbudowane w okresie przedakcesyjnym instytucje i uzyskane doświadczenia we wdrażaniu programów unijnych ułatwiły sprawną absorpcję większych środków unijnych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Napływ większych środków na rozwój rolnictwa i przetwórstwa oraz otwarcie rynku unijnego na polskie produkty zaowocowało już w 2001 r. zwiększeniem eksportu produktów rolnych i przemysłu spożywczego, które doprowadziło w 2003 r. do uzyskania po raz pierwszy dodatniego salda obrotów tymi towarami, które to saldo wciąż wzrasta.

Od początku akcesji do Unii Europejskiej oprócz Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), Polska korzysta także z pomocy z Europejskiej Polityki Spójności. Jej realizacja ma silny wymiar terytorialny, a programy służą podnoszeniu jakości życia na obszarach wiejskich (budowa dróg, transport publiczny, oczyszczalnie ścieków, ośrodki zdrowia, budowa placówek oświatowych, instytucji kultury, rozwój kapitału ludzkiego itd.). Środki te służą w sposób pośredni rozwojowi rolnictwa oraz podmiotów pozarolniczej działalności przyczyniając się do pogłębienia wielofunkcyjności wsi⁶.

Po wejściu Polski do UE wydatki budżetu krajowego na rolnictwo zostały wsparte funduszami unijnymi w ramach płatności obszarowych i uzupełniających płatności bezpośrednich i na wieś w latach 2004–2013 trafiło 97 798,5 mld zł (tab. 1).

Tabela 1. Płatności obszarowe do gruntów rolnych zrealizowane w ramach kampanii 2004–2013 (w mln zł)

Rok	Rodzaj płatności			Rok	Rodzaj płatności		
	jednolita płatność obszarowa	uzupełniająca płatność bezpośrednia	razem		jednolita płatność obszarowa	uzupełniająca płatność bezpośrednia	razem
2004	2853,6	3486,8	6340,4	2010	7816	4109	11925
2005	3160,2	3529,1	6689,3	2011	9876	3526	13402
2006	3881,2	3915,8	7797,0	2012	10214	2336	12550
2007	4242,8	2763,0	7005,8	2013	11438	1527	12965
2008	4759,5	2560,5	7320,0	ogółem	65312,3	32486,2	97798,5
2009	7071	4733	11804				

Źródło: GUS, Rolnictwo w 2012 r., GUS, Warszawa 2013, s. 39; 2015, s. 42.

⁶ F. Kapusta, *Determinanty rozwoju wsi polskiej na początku XXI wieku*, *Ekonomia XXI Wieku* 1(1) 2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014, s. 14–15.

Jednolita płatność obszarowa, to instrument finansowy z 1 filara WPR, gdzie 100% wydatków pokrywa budżet UE. W wyniku negocjacji z Komisją Europejską (KE), Polska uzyskała prawo współfinansowania w określonym wymiarze dopłat bezpośrednich w poszczególnych latach, dochodząc do 100% finansowania dopłat bezpośrednich z budżetu UE dopiero w 2013 r. W tej sytuacji wydatki budżetu państwa na rolnictwo musiały się zwiększać i wynosiły w roku (%): 2004 – 2,89, 2005 – 3,29, 2006 – 3,74, 2007 – 6,67, 2008 – 8,58, 2009 – 6,18, 2010 – 9,83, 2011 – 9,1, 2012 – 8,34, 2013 – 8,39. Należy zaznaczyć, że przed akcesją w latach 1997–2003 udział wydatków na rolnictwo wynosił średnio 2,23%⁷. Tak więc udział wydatków na rolnictwo w budżecie państwa w 2013 r. wzrósł o 2,8 raza. Jednolita płatność obszarowa jest największą płatnością stanowiącą w 2011 r. 61% wszystkich środków kierowanych na obszary wiejskie Polski przez UE. Dodatkowo jest to płatność kierowana do konkretnych beneficjentów.

Liczba beneficjentów jednolitych płatności obszarowych i uzupełniających płatności bezpośrednich ulegała zmianie; w 2004 r. było ich 1 387 842, w 2005 r. 1 468 976 (najwięcej), a później systematycznie zmniejszała się i w 2013 r. wynosiła 1 354 438. W każdym roku odsetek przyznanych płatności do złożonych wniosków stanowił ponad 99%.

Z roku na rok obserwuje się wzrost roli płatności bezpośrednich jako czynnika dochodotwórczego w rolnictwie. Jeżeli przed akcesją dotacje tworzyły niecałe 9% dochodów rolników, to w latach 2009–2010 ich udział przekroczył 60%⁸. Z kolei uzupełniające płatności bezpośrednie ulegały zmianie, zarówno co do wielkości jak i rodzaju wsparcia. Płatności (obszarowe i uzupełniające) w większości były przeznaczone przez rolników na działalność produkcyjną i modernizację gospodarstw, co uwidacznia się w zmianach czynników produkcji oraz samej produkcji.

Zmiany strukturalne w rolnictwie

Zmiany czynników produkcji

Produkcja rolnicza powstaje w wyniku łącznego zastosowania trzech czynników produkcji, tj. ziemi, pracy i kapitału. Czynniki produkcji nie są stosowane oddzielnie, lecz razem. Zazwyczaj wzmacniają swoją produktywność, tak że możemy mówić (oczywiście do pewnego stopnia) o komplementarności. W nie-

⁷ I. Nurzyńska, *Syntetyczny obraz krajowej i unijnej polityki wobec obszarów wiejskich*, [w:] *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), WN SCHOLAR, Warszawa 2012, s. 175–183.

⁸ W. Poczta, *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), WN SCHOLAR, Warszawa 2012, s. 93.

których przypadkach czynniki produkcyjne mogą się zastępować (substytucja) i mogą z sobą konkurować, zamiast się uzupełniać⁹. Zmiany zasobów czynników produkcji zestawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Zmiany zasobów czynników produkcji w latach 2001–2003 i 2011–2013

Wyszczególnienie	Średnia z lat		Zmiany	
	2001–2003	2011–2013	ilościowe	%
Powierzchnia użytków rolnych (tys. ha)	16952,2	14904,0	-2048,2	-12,1
Powierzchnia u.r. na 1 mieszkańca (arów)	44,36	38,70	-5,66	-12,8
Liczba gospodarstw rolnych (tys. szt.)	1899,2	1521,2	-378	-19,9
Średni obszar gospodarstwa (ha)	8,93	9,79	0,86	9,6
Pracujący w rolnictwie (tys. AWU*)	2103,5	2325,8	222,3	10,6
Pracujący na 100 ha u.r. (AWU)	12,4	15,6	3,2	25,8
Wartość środków trwałych zł/ha u.r., w tym:	6508,35	8755,89	2247,54	34,5
- budynki i budowle (%)	61,7	56,6	-5,1	-5,1pp.
- maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia (%)	12,9	16,7	3,8	3,8pp.
- środki transportu (%)	11,7	12,0	0,3	0,3pp.
Ciągniki w rolnictwie (tys. szt.)	1348,1	1451,2	103,1	7,6
Na 1 ciągnik ha u.r.	12,57	9,74	-2,83	-22,5
Zużycie kg NPK/ha u.r.	92,4	133,7	41,3	44,7
Zużycie kg CaO/ha u.r.	94,3	38,3	-56,0	-59,4

* Annual Work Unit – Roczna Jednostka Pracy = 265 dni x 8 godzin = 2120 roboczogodzin.

Źródło: GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2005*, GUS, Warszawa 2005, GUS, s. 67, 199, 223–224, 232, 236, 239; GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa 2014*, GUS, Warszawa 2014, s. 113, 116, 157, 159, 164; GUS, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2014*, GUS, Warszawa 2014, s. 43. Obliczenia własne.

Na pierwszy plan w ocenie zmian wysuwa się gospodarowanie ziemią jako podstawowym czynnikiem produkcji w rolnictwie i leśnictwie bez której te działalności nie mogą być prowadzone. Wszystkie właściwości ziemi jako środka pracy, określające jej funkcję zarówno bierną (położenie, kształt rozłogu, rzeźbę terenu, budowę geologiczną), jak i czynną (żyźność gleby, kulturę, właściwości mikroklimatu), decydują o jej jakości, wartości, cenności i użyteczności¹⁰.

⁹ Szerzej: J. Sondel, *Aspekt ekonomiczny substytucji niektórych czynników produkcji przez postęp techniczny*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, T. 77-G-2, 1964, s. 375–391; J. Fereniec, *Ekonomia i organizacja rolnictwa*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1999, s. 52; F. Kapusta, *Teoria agrobiznesu. Ćwiczenia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 161–163.

¹⁰ F. Kapusta, *Agrobiznes*, op.cit., s. 111–112.

Struktura użytkowania ziemi wpływa na: kierunek produkcji rolniczej, wielkość zapotrzebowania na pracę, środki kapitałowe (trwałe i obrotowe).

W analizowanym okresie (2001–2003 i 2011–2013) powierzchnia użytków rolnych zmniejszyła się w wyniku wycofania z użytkowania rolniczego na inne cele o 2048,2 tys. ha, tj. o 12,1%. Spowodowało to zmniejszenie powierzchni użytków rolnych przypadających na 1 mieszkańca kraju (tzw. powierzchnia wyżywieniowa) z 44,36 do 38,70 ara, czyli o 12,8%.

Zmniejszanie powierzchni wyżywieniowej przy stałym dążeniu do wzrostu poziomu zaspokajania potrzeb żywnościowych społeczeństwa (ilościowego i jakościowego) zmusza do stosowania w procesie produkcji czynników zastępujących ziemię – najczęściej wzrost zużycia chemicznych środków produkcji. Takie działanie rodzi zagrożenie dla środowiska naturalnego oraz pogorszenie jakości wytwarzanych surowców rolniczych.

Ziemia jest zagospodarowywana w ramach gospodarstw rolnych, tworząc ich liczbę i strukturę obszarową. W badanym okresie liczba gospodarstw rolnych zmniejszyła się o 378 tys. szt., tj. o 19,9%, a średni obszar gospodarstwa zwiększył się z 8,93 ha do 9,79 ha, tj. o 9,6%. Te zmiany należy ocenić jako zadawalające tym bardziej, że w pierwszej kolejności następuje zmniejszenie liczby gospodarstw obszarowo najmniejszych (do 20 ha), a wzrost liczby gospodarstw obszarowo większych (powyżej 20 ha)¹¹.

Drugim czynnikiem produkcji są zasoby pracy. Od ilości i jakości zasobów pracy zależy przebieg procesu gospodarczego i jego wynik. Czynnikiem pracy oznacza pracę wykonawczą i zarządczą, chociaż dla tej drugiej coraz częściej używa się określenia zarządzanie, co wiąże się z podejmowaniem decyzji. Podejmowanie decyzji obejmuje funkcje przedsiębiorczości, takie jak: podejmowanie ryzyka oraz organizacja produkcji – dla określenia tych funkcji wykorzystuje się terminy: przedsiębiorczość i kierowanie przedsiębiorstwem¹². W gospodarstwach indywidualnych najczęściej ta sama osoba wykonuje czynności zarządcze i pracę wykonawczą.

Zasoby siły roboczej (czynnik pracy) wyrażają zastosowane i możliwe do zastosowania w produkcji rozmiary siły roboczej. Jednostkami tych zasobów są osoby fizyczne. Do zasobów siły roboczej zalicza się ludność w wieku produkcyjnym oraz ludność czynną zawodowo w wieku pozaprodukcyjnym (przed- i poprodukcyjnym).

Współcześnie zasoby pracy w rolnictwie wyrażamy w rocznych jednostkach pracy – AWU (*Annual Work Unit*)¹³. W omawianym okresie zasoby pracy wzro-

¹¹ F. Kapusta, *Zmiany struktury agrarnej...*, op.cit. s. 86–88.

¹² W Heijman, Z. Krzyżanowska, S. Gadek, Z. Kowalski, *Ekonomika rolnictwa. Zarys teorii*, Fundacja Rozwoju SGGW, Warszawa 1997, s. 363.

¹³ W Europie stworzono system zharmonizowanej statystyki nakładów pracy w rolnictwie (*Agricultural Labour Input – ALI*). Służy on m.in. do wyrażania nakładów pracy rolników w nowej jednostce – rocznej jednostce pracy (*Annual Work Unit – AWU*) odpowiadającej minimum 1800 godzin rocznie = 225 dni x 8 godzin = 1800 roboczogodzin (Target methodology for agricul-

sły o 222,3 tys. AWU, tj. o 10,6%. Zasoby te są oceniane w oparciu o deklaracje pracujących w rolnictwie co do czasu pracy. Ten wzrost zasobów był możliwy na skutek braku zapotrzebowania na członków rodzin rolników w działalności pozarolniczej i oni z konieczności wydatkowali pracę w rolnictwie, co przyczyniało się do rozszerzenia działalności pracochłonnych¹⁴. Na szczególną uwagę zmian w zasobach pracy zasługuje: wzrost udziału osób młodych i kobiet zarówno wśród pracujących jak i kierujących gospodarstwem oraz wzrost poziomu wykształcenia¹⁵.

Trzeci czynnik produkcji – kapitał współcześnie w rolnictwie oznacza z jednej strony kapitał rzeczowy (fizyczny), z drugiej – prawa do kapitału rzeczowego. Kapitał rzeczowy (dobra kapitałowe, dobra inwestycyjne) to wynik procesu produkcyjnego, stanowiący nakład na produkcję przyszłych dóbr i usług. Tak rozumiany może mieć formę materialną (ziemia, nasadzenia wieloletnie, inwentarz żywy, budynki i budowle, maszyny i urządzenia, zapasy czynników wytwórczych) i niematerialną (patenty, licencje, znak firmowy, reputacja). W formie materialnej wyróżnia się środki trwałe – kapitał stały oraz środki obrotowe – kapitał zmienny.

Jest wiele sposobów klasyfikacji środków trwałych w rolnictwie, dokonywanych według różnych zasad. Wśród środków trwałych można wyodrębnić różne ich grupy, w zależności od przeznaczenia produkcyjnego, charakteru ich reprodukcji, źródeł ich wytwarzania i od ich bezpośredniego związku z procesem wytwórczym produktów rolniczych¹⁶. W ujęciu mikroekonomicznym są analizowane szerzej, zaś w makroekonomicznym wężiej. Szczegółową klasyfikację rodzajową obiektów będących środkami trwałymi opracowuje i aktualizuje Główny Urząd Statystyczny, który dostarcza również informacji o ich stanie w ujęciu makroekonomicznym. W tym miejscu zostaną omówione zmiany środków trwałych pochodzenia pozarolniczego w ujęciu GUS oraz środków obrotowych: nawozów mineralnych NPK i CaO.

tural input (ALI) statistics (Rev. 1), Luxemburg 2000). Część krajów UE przyjęła normę minimalną inne zaś stosują własne normy czasu pracy rolników, np.: Luksemburg i Grecja przyjęły 275 dni w roku, Polska 265 (tj. 265 dni x 8 godzin = 2120 roboczogodzin), Litwa 254, Austria 250, Portugalia 240, Hiszpania i Francja po 228.

¹⁴ F. Kapusta, *Produkcja i przetwórstwo warzyw w Polsce na początku XXI wieku*, „Nauki Inżynierskie i Technologie” 1(12) 2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014, s. 43–58.

¹⁵ F. Kapusta, *Zasoby i nakłady pracy w rolnictwie polskim*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, T. XVI, Z. 1, Warszawa–Poznań–Lublin 2014, s. 95.

¹⁶ B. Gierusz, *Podręcznik samodzielnej nauki księgowania*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr sp. z o.o., Gdańsk 2007, s. 239–241; W. Heijman, Z. Krzyżanowska, S. Gedek, Z. Kowalski, *Ekonomika rolnictwa, Fundacja Rozwój SGGW*, Warszawa 1997, s. 363; F. Kapusta, *Agrobiznes*, op.cit., s. 132–141; E. Nowak, *Rachunkowość. Kurs podstawowy*, PWE, Warszawa 2011, s. 130–131; A. Skowronek-Mielczarek, Z. Leszczyński, *Analiza działalności i rozwoju przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2008, s. 86–88; Ustawa o rachunkowości z 29 września 1994 r. z późniejszymi zmianami, Dz.U. z 2013 r., poz. 330.

W omawianym okresie wartość środków trwałych wzrosła w rolnictwie o 2 247,54 mln zł, tj. o 34,5%. Na podkreślenie zasługuje zmniejszenie procentowego udziału budynków i budowli (kapitału biernego), natomiast wzrost udziału (kapitału czynnego): maszyn, urządzeń technicznych i narzędzi o 3,8 pp. oraz środków transportowych o 0,3 pp. Liczba ciągników wzrosła o 103,1 tys. szt., tj. o 7,6%, a powierzchnia użytków rolnych przypadająca na 1 ciągnik zmniejszyła się o 2,83 ha, tj. o 22,5%. Należy dodać, że nowe ciągniki są o większej mocy i wyposażone są w urządzenia wspomagające pracę rolnika. Wraz ze wzrostem liczby ciągników następuje wzrost wyposażenia w maszyny towarzyszące. Takie zmiany z jednej strony stwarzają lepsze nasycenie rolnictwa techniką rolniczą, służą poprawie warunków pracy, z drugiej zaś generują wyższe koszty produkcji. Środki trwale tworzą podstawę organizacji działalności gospodarczej i służą podnoszeniu konkurencyjności podmiotów gospodarczych. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, polskie rolnictwo zyskało dodatkowe źródło środków finansowych na modernizację – poza własnymi – gospodarstw, kredytami z budżetu krajowego.

Zmniejszaniu zasobów ziemi w rolnictwie towarzyszy wzrost zużycia chemicznych środków produkcji. Najbardziej jest to widoczne na przykładzie nawozów mineralnych, których zużycie wyrażamy w czystym składniku NPK/ha u.r. W omawianym okresie wzrost ten wyniósł 41,3 kg/ha, tj. 44,7%. Niepokojącym zjawiskiem jest zmniejszenie zużycia nawozów wapniowych – CaO o 56,0 kg/ha, tj. o 59,4%. Stosowanie niskiego nawożenia nawozami wapniowymi powoduje zakwaszanie gleb, które przyczynia się do obniżenia efektywności stosowania nawozów NPK oraz pogarsza jakość uzyskiwanych produktów roślinnych. Uwidacznia się tutaj niski poziom wiedzy rolników z zakresu nawożenia roślin oraz brak środków wspomagających prawidłowe nawożenie nawozami wapniowymi (np. przez kształtowanie cen na nawozy wapniowe, stosowanie dopłat do tego zabiegu, czy lepszą pracę służb doradczych).

Zmiany w organizacji produkcji roślinnej i produktywności roślin

Zmiany w zasobach czynników produkcji najczęściej pociągają za sobą zmiany w organizacji produkcji; zmniejszenie zasobów ziemi powoduje przesunięcia w uprawie poszczególnych roślin (konkurencja o ziemię). Może również wystąpić konkurencyjność o inne czynniki produkcji. Te zmiany dokonują się pod wpływem cen na czynniki produkcji oraz cen na produkty rolne. Popyt na określone produkty powoduje wzrost ich cen, co może przekładać się w wyższą opłacalność produkcji i przesunięcia w rozdysponowaniu zużycia czynników produkcji. W omawianym okresie występuje zmniejszenie powierzchni uprawy o 960,0 tys. ha, tj. o 8,5%, w tym zbóż o 763,7 tys. ha, tj. o 9,1%, ziemniaków o 558,0 tys. ha, tj. o 60,6%, natomiast wzrost uprawy roślin przemysłowych

(głównie rzepaku) o 281,7 tys. ha, tj. o 36,1% (tab. 3). Nastąpiły również zmiany w uprawie innych roślin.

Tabela 3. Powierzchnia upraw i produkcja głównych produktów roślinnych

Wyszczególnienie	Średnia z lat		Zmiany	
	2001–2003	2011–2013	ilościowo	%
I. Powierzchnia upraw (tys. ha), w tym:	11343	10383	-960	-8,5
- zbóż	8425,7	7662,0	-763,7	-9,1
- ziemniaków	921,0	363,0	-558,0	-60,6
- roślin przemysłowych	780,0	1061,7	281,7	36,1
II. Produkcja głównych produktów roślinnych (tys. ton lub kg)				
- zbóż podstawowych (tys. ton)	25742,8	27922,2	2179,4	8,5
- zbóż podstawowych na 1 mieszkańca (kg)	673,6	725,3	51,7	7,7
- ziemniaków (tys. ton)	16211,4	8320,6	-7890,8	-48,7
- ziemniaków na 1 mieszkańca (kg)	424,2	216,1	-208,1	-49,1
- buraków cukrowych (tys. ton)	12179,1	11752,8	-426,3	-3,5
- buraków cukrowych na 1 mieszkańca (kg)	318,7	305,3	-13,4	-0,3
- roślin oleistych (tys. ton)	958,6	2162,4	1203,8	125,6
- roślin oleistych na 1 mieszkańca (kg)	25,1	56,2	31,1	123,9
- warzyw gruntowych (tys. ton)	5122,7	4453,4	-669,3	-13,1
- warzyw gruntowych na 1 mieszkańca (kg)	134,0	115,7	-18,3	-13,7
- warzyw spod osłon (tys. ton)	601,8	876,9	275,1	45,7
- warzyw spod osłon na 1 mieszkańca (kg)	15,7	22,8	7,1	45,2
- owoców z drzew i jagodowych (tys. ton)	3246,7	3795,3	548,6	16,9
- owoców z drzew i jagodowych na 1 mieszkańca (kg)	84,9	98,6	13,7	16,1

Źródło: GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 259–260, 266,274–275,276, 282–283; GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa 2014*, GUS, Warszawa 2014, s. 187, 194, 203–204,207, 209–210; GUS, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2014*, GUS, Warszawa 2014, s. 43. Obliczenia własne.

Powstaje pytanie, jak te zmiany w powierzchni upraw wpłynęły na globalną produkcję poszczególnych produktów oraz na 1 mieszkańca? Ponieważ produkcję realizujemy dla zaspokojenia potrzeb człowieka, stąd wyliczenie wytworzonej produkcji na 1 mieszkańca. W analizowanym okresie produkcja zbóż wzrosła o 2179,4 tys. ton, tj. o 8,5%, a na 1 mieszkańca wzrost produkcji wynosi 7,7%. Było to możliwe w wyniku przesunięć w uprawie poszczególnych gatunków zbóż; zmniejszenie uprawy niższej plonującej a wzrost uprawy o wyższej wydajności oraz wzrost plonów wszystkich uprawianych zbóż (postęp biologiczny).

Znacząco zmniejszyła się produkcja ziemniaków – o 7890,8 tys. t, tj. o 48,7%, a na 1 mieszkańca o 208,1 kg, tj. o 49,1%. Było to spowodowane prawie całkowitym zaniechaniem zużywania ich w karmieniu zwierząt (tucz trzody chlewnej)

pod wpływem wymagań rynku co do odpowiedniej jakości produkcji zwierzęcej, zmian technologii żywienia oraz opłacalności stosowania poszczególnych pasz. Zresztą postęp w zakresie plonowania tej rośliny jest niewielki. Wytwarzana produkcja jest wystarczająca dla zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych, zabezpiecza samowystarczalność żywnościową. Jest natomiast niewystarczająca dla produkcji skrobi i ten kierunek produkcji winien być rozwijany (uprawa ziemniaków wysokoskrobiowych).

Zmniejszyła się również produkcja buraków cukrowych o 426,3 tys. t, tj. o 3,5% a na 1 mieszkańca produkcja zmniejszyła się o 13,4 kg, tj. o 0,3%. Było to spowodowane niskim limitem produkcji cukru, wzrostem plonów oraz zmianami w technologii produkcji cukru; wyższy odzysk cukru z buraków.

Zmniejszyła się jeszcze produkcja warzyw gruntowych o 669,3 tys. t, tj. o 13,1%, a na 1 mieszkańca o 18,3 kg, tj. o 13,7%. Jest to wynikiem zmian strukturalnych w uprawie warzyw; zmniejszenie liczby producentów i powierzchni upraw, wzrost średniej powierzchni uprawy warzyw w gospodarstwie oraz zwiększenie produkcji warzyw pod osłonami. Produkcja warzyw pod osłonami wzrosła o 275,1 tys. t, tj. o 45,7%, a na 1 mieszkańca wzrost o 7,1 kg, tj. o 45,2%. Produkcja warzywnicza przechodzi duże przeobrażenia; zmiana struktury upraw, plonów oraz przeznaczenia wytworzonej produkcji.

Produkcja sadownicza, to jedna z dynamicznie rozwijających się gałęzi produkcji; zmiany powierzchni upraw poszczególnych gatunków drzew, zmiany odmianowe, wzrost skali produkcji w gospodarstwach oraz wzrost plonów. Produkcja sadownicza wzrosła o 548,6 tys. t, tj. o 16,9%, a na 1 mieszkańca o 13,7 kg, tj. o 16,1%. Pomimo takich zmian w produkcji sadowniczej, uzyskana produkcja jest wciąż niska, niski jest również poziom spożycia owoców w kraju. Uzyskanie wysokiej specjalizacji w produkcji jabłek nastawionej na eksport przy niskim spożyciu wewnętrznym w sytuacji zaburzeń w eksporcie na wcześniejsze rynki rodzi szereg problemów ekonomicznych dla producentów. Zachodzi potrzeba reorientacji eksportowej oraz zmian struktury uprawianych odmian.

Reasumując, w produkcji roślinnej dokonały się znaczące zmiany; przesunięcia w poziomie produkcji poszczególnych produktów, wzrost skali produkcji w ramach gospodarstw oraz wzrost produktywności.

Zmiany w organizacji produkcji zwierzęcej i produktywności zwierząt

Produkcja zwierzęca jest silnie związana z produkcją roślinną; pasze, nawozy organiczne, w miarę systematyczne przychody pieniężne za sprzedaną produkcję, stałe bez większych wahań zapotrzebowanie na pracę – to tylko niektóre cechy tej produkcji.

Produkcja ta również podlega daleko idącym przemianom (tab. 4). Zmniejsza się pogłowie zwierząt gospodarskich w sztukach przeliczeniowych – dużych o 915,0 tys. szt., tj. o 12,0%.

Tabela 4. Zwierzęta gospodarskie i ich produkcja

Wyszczególnienie	Średnia z lat		Zmiany	
	2001–2003	2011–2013	ilościowe	%
IV. Zwierzęta gospodarskie i ich produkcja				
Zwierzęta gospodarskie (tys. szt. dużych)	7615,3	6700,3	-915,0	-12,0
Bydło (tys. szt. fizycznych)	5585,3	5799,5	214,2	3,8
z tego krowy (tys. szt. fizycznych)	2925,3	2511,5	-413,8	-14,1
Trzoda chlewna (tys. szt. fizycznych)	18139,4	12084,2	-6055,2	-33,4
Owce (tys. szt. fizycznych)	342,2	255,8	-86,4	-25,2
Konie (tys. szt. fizycznych)	402,8	227,7	-175,1	-43,5
Drób kurzy (tys. szt. fizycznych)	77494	123165	45671	58,9
Produkcja żywca rzeźnego (tys. ton)	4420,3	5256,3	836,0	18,9
Produkcja żywca rzeźnego na 1 mieszkańca (kg)	115,7	136,5	20,8	18,0
Produkcja mleka krowiego (mln l)	11537	12233	696	6,0
Produkcja mleka krowiego na 1 mieszkańca (l)	301,9	317,7	15,8	5,2
Produkcja jaj kurzych (mln szt)	8724,3	9984,0	1259,7	14,4
Produkcja jaj kurzych na 1 mieszkańca (szt.)	228,3	259,3	31,0	13,6

Źródło: GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 287–288, 296, 300, 304, 306; GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa 2014*, GUS, Warszawa 2014, s. 214–215, 223, 227, 231, 233; GUS, *Rocznik statystyczny Rzeczpospolitej Polskiej 2014*, GUS, Warszawa 2014, s. 43. Obliczenia własne.

Pogłowie bydła w sztukach fizycznych wzrosło o 214,2 tys. szt., tj. o 3,8%, podczas gdy pogłowie krów zmniejszyło się o 413,8 tys. szt., czyli o 14,1%. Jest to efektem zmniejszania liczby krów na rzecz poprawy ich produktywności oraz rozwijania chowu bydła typu mięsnego, co powoduje wzrost pogłowia. W chowie bydła mlecznego zachodzą następujące zmiany¹⁷: zmniejszanie liczby gospodarstw prowadzących chów krów oraz zmniejszanie liczby krów, wzrost skali produkcji, poprawa mleczności krów. W rezultacie produkcja mleka wzrasta o 696 mln l, tj. o 6,0%, a na 1 mieszkańca o 15,8 l, tj. o 5,2%. Kierunki zmian są ze wszech miar pożądane i podobne do zmian zachodzących w innych krajach UE.

¹⁷ F. Kapusta *Zmiany bazy surowcowej mleczarstwa w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku*, „Roczniki Naukowe” SERiA, T. XV, Z. 4, Warszawa–Poznań–Rzeszów 2013, s. 191–193.

Duże zmiany zachodzą w chowie trzody chlewnej, bo pogłowie zmniejszyło się o 6055,2 tys. szt., tj. o 33,4%. Jest to skutkiem wielu czynników, a niektóre z nich to: duże wahania w opłacalności chowu, brak dostatecznie rozwiniętego odchowu prosiąt i w dużym stopniu bazowanie na inwentarzu importowanym, zmiany technologii chowu, coraz częstsza rezygnacja z chowu trzody chlewnej przez drobnych producentów. Pomimo słabo rozwiniętej współpracy producentów trzody chlewnej z zakładami przetwórczymi wskaźnik skupu zwierząt systematycznie wzrasta¹⁸. Jednak niska i często zmienna opłacalność produkcji wysuwa się na pierwszy plan.

Chów owiec i koni, to zanikające kierunki produkcji. Chów owiec zanika z powodu niskiej produktywności krajowych stad i niskiej jakości wełny, nie udało się również upowszechnić spożywania mięsa owczego pomimo jego wielorakich walorów. Z kolei chów koni zanika głównie w wyniku zmian technologii produkcji rolniczej; zamiana żywej siły pociągowej na mechaniczną. Współcześnie chów koni służy głównie rozwijaniu rekreacji i częściowo produkcji mięsa, a dla celów pociągowych, to już marginalne zastosowanie.

W omawianym okresie występuje dynamiczny rozwój chowu drobiu w ogóle, a szczególnie drobiu kurzego¹⁹ o kierunku mięsnym i nieśnym (produkcja jaj). Polska wyspecjalizowała się w tej dziedzinie produkcji i znaczącą część jej przeznaczają na eksport. Tym można wytłumaczyć fakt, że w omawianym okresie pogłowie drobiu kurzego wzrosło o 836,0 tys. szt., tj. o 58,9%. Wzrosła produkcja jaj kurzych o 1259,7 mln szt., tj. o 14,4%, a na 1 mieszkańca o 31,0 szt., tj. o 13,6%. Mięso pozyskiwane z uboju drobiu w coraz większym stopniu waży w produkcji mięsa – przy spadku chowu trzody chlewnej i owiec – i w rezultacie produkcja mięsa na 1 mieszkańca wzrasta o 20,8 kg, tj. o 18,0%.

Zmiany efektywności rolnictwa

W zakresie efektywności rolnictwa stwierdza się (tab. 5):

1) Wzrost produktywności czynników produkcji: a) produktywność ziemi mierzona produkcją na 1 ha u.r. wzrasta: produkcją globalną o 105,7%, produkcją końcową o 126,1%, a produkcją końcową netto o 121,3%; b) produktywność środków trwałych mierzona wartością produkcji na 1000 zł środków trwałych wzrasta; produkcją globalną o 52,8%, zaś produkcją końcową netto o 64,5%, c) produktywność pracy mierzona wartością produkcji na 1 AWU

¹⁸ F. Kapusta, *Wybrane zagadnienia produkcji i przetwórstwa mięsa w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku*, „Nauki Inżynierskie i Technologie” 2(9) 2013, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 70.

¹⁹ F. Kapusta, *Drobiarstwo mięsne w Polsce i jego powiązania z rynkiem Unii Europejskiej*, „Ekonomia” 4(16), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 398–410.

Tabela 5. Zmiany efektywności rolnictwa

Wyszczególnienie	Średnia z lat		Zmiany	
	2001-2003	2011-2013	ilościowe	%
1. Produktywność czynników produkcji (zł i %)				
a) ziemi: Pg/1 ha u.r.	3387,7	6969,0	3581,3	105,7
Pk1 ha u.r.	2466,6	5576,4	3109,8	126,1
Pkn/1 ha u.r.	2117,9	4686,4	2568,5	121,3
b) środków trwałych: Pg/1000 zł śr. trwałych	520,5	795,2	274,7	52,8
Pkn/1000 zł śr. trwałych	325,4	535,2	209,8	64,5
c) pracy: Pg/AWU	27302,0	44658,3	17356,3	63,6
Pkn/AWU	17068,5	30030,8	12962,3	75,9
2. Towarowość: Pt/1 ha u.r.	2108,2	5066,5	2958,3	140,3
Ptn/1ha u.r.	1759,5	4131,7	2372,2	134,8
Ptn/1AWU	14180,1	26476,5	12296,4	86,7
Pt/Pg . 100	62,2	72,7	10,5	10,5 pp.
3. Dochodowość: Wdb/1 ha u.r.	1073,0	2889,6	1816,6	169,3
Wdb/AWU	8647,1	18516,9	9869,8	114,1
Wdb/1000 zł śr. trwałych	164,9	330,0	165,1	100,1

Źródło: GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 67, 223, 232, 248, 252, 254; GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa 2014*, GUS, Warszawa 2014, s. 83, 149, 154, 175-176, 180, 182-183. Obliczenia własne.

również wzrasta: produkcją globalną o 63.6%, zaś produkcją końcową netto o 75,9%.

2) Wzrasta towarowość rolnictwa mierzona wartością produkcji towarowej: a) na 1 ha u.r. produkcją towarową o 140,3%, towarową netto o 134,8%, b) na 1 AWU produkcją towarową netto o 86,7%, c) udział produkcji towarowej w produkcji globalnej zwiększa się o 10,5 pp.

3) Dochodowość rolnictwa mierzona wartością produkcji dodanej brutto wzrasta: a) na 1 ha u.r. o 169,3%, b) na 1 AWU o 114,1%, c) na 1000 zł wartości środków trwałych o 100,1%.

Reasumując, wzrasta produktywność, towarowość i dochodowość rolnictwa.

Zmiany samowystarczalności żywnościowej

Zmiany samowystarczalności żywnościowej scharakteryzowano na przykładzie pięciu produktów odgrywających dużą rolę w wyżywieniu ludności, tj.: zbóż podstawowych, ziemniaków, mleka krowiego, jaj kurzych oraz mięsa i podrobów. Uzyskane wyniki zestawiono w tab. 6.

Tabela 6. Zmiany samowystarczalności żywnościowej

Wyszczególnienie	Średnia z lat		Zmiany	
	2001–2003	2011–2013	ilościowe	%
1. Zbóż podstawowych				
a) Spożycie (tys. ton)	5834,7	5192,7	-642,0	-11,0
b) Udział spożycia w produkcji (%)	23,0	21,1	-1,9	-1,9 pp.
c) Udział importu w spożyciu (%)	23,9	37,3	13,4	13,4 pp.
d) Udział eksportu w produkcji (%)	1,9	9,3	7,4	7,4 pp
e) Saldo E-I (tys. t)	-921,7	340,0	1261,7	136,9
f) Wskaźnik samowystarczalności	95,7	100,3	4,6	4,6 pp.
2. Ziemiaków				
a) Spożycie (tys. ton)	5046,0	4268,7	-777,3	-15,4
b) Udział spożycia w produkcji (%)	25,6	47,7	22,1	22,1 pp.
c) Udział importu w spożyciu (%)	6,0	7,5	1,5	1,5 pp.
d) Udział eksportu w produkcji (%)	1,9	7,1	5,2	5,2 pp.
e) Saldo E-I (tys. ton)	70,6	313,7	243,1	344,3
f) Wskaźnik samowystarczalności	100,4	103,6	3,2	3,2 pp.
3. Mleka krowiego				
a) Spożycie (mln l)	9992,3	10059,0	66,7	0,7
b) Udział spożycia w produkcji (%)	86,6	82,2	-4,4	-4,4 pp.
c) Udział importu w spożyciu (%)	2,9	11,9	9,0	9,0 pp.
d) Udział eksportu w produkcji (%)	17,5	24,3	6,8	6,8 pp.
e) Saldo E-I (mln l)	1729,3	1781,0	51,7	3,0
f) Wskaźnik samowystarczalności	108,0	119,3	11,3	11,3 pp.
4. Jaj kurzych				
a) Spożycie (tys. ton)	438,3	311,7	-126,6	-28,9
b) Udział spożycia w produkcji (%)	89,6	55,3	-34,3	-34,3 pp.
c) Udział importu w spożyciu (%)	0,5	11,3	10,8	10,8 pp.
d) Udział eksportu w produkcji (%)	3,3	40,1	36,8	36,8 pp.
e) Saldo E-I (tys. ton)	14,0	190,7	176,7	1262,1
f) Wskaźnik samowystarczalności	102,9	180,6	77,7	77,7 pp.
5. Mięsa i podrobów				
a) Spożycie (tys. ton)	2911,3	2942,3	31,0	1,1
b) Udział spożycia w produkcji (%)	89,6	72,9	-16,7	-16,7 pp.
c) Udział importu w spożyciu (%)	2,9	24,8	21,9	21,9 pp.
d) Udział eksportu w produkcji (%)	8,7	41,5	32,8	32,8 pp.
e) Saldo E-I (tys. ton)	198,4	944,0	745,6	375,8
f) Wskaźnik samowystarczalności	107,1	137,2	30,1	30,1 pp.

Źródło: GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 67, 199, 223–224, 232, 236, 239; GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa 2014*, GUS, Warszawa 2014, s. 347–349, 353, 358; GUS, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2014*, GUS, Warszawa 2014, s. 43. Obiczenia własne.

Stwierdzono, że:

- 1) Zmniejszyło się spożycie: zbóż podstawowych o 11,0%, ziemniaków o 15,4% i jaj kurzych o 28,9%, natomiast wzrosło spożycie mleka krowiego o 0,7% oraz mięsa i podrobów o 1,1%.

- 2) Maleje udział spożycia w produkcji: zbóż podstawowych o 1,9 pp., mleka krowiego o 4,4 pp., jaj kurzych o 34,3 pp. oraz mięsa i podrobów o 16,7 pp., natomiast wzrasta w przypadku ziemniaków o 22,1 pp. co było rezultatem dużego zmniejszenia produkcji ziemniaków w ogóle (mniejsza powierzchnia uprawy i mniejsze zbiory).
- 3) Wzrasta udział importowanej produkcji w odniesieniu do wielkości spożycia: zbóż podstawowych o 13,4 pp., ziemniaków o 1,5 pp., mleka krowiego o 9,0 pp., jaj kurzych o 10,8% oraz mięsa i podrobów o 21,9 pp.
- 4) Wzrasta udział eksportu w produkcji: zbóż podstawowych o 7,4 pp., ziemniaków o 5,2 pp., mleka krowiego o 6,8 pp., jaj kurzych o 36,8 pp. oraz mięsa i podrobów o 32,8 pp.
- 5) Wzrosło saldo eksportu nad importem wszystkich analizowanych produktów: zbóż podstawowych o 136,9%, ziemniaków o 344,3%, mleka krowiego o 3,0%, jaj kurzych o 1262,1% oraz mięsa i podrobów o 375,8%.
6. Wzrósł wskaźnik samowystarczalności wszystkich produktów: zbóż podstawowych o 4,6 pp. (z ujemnego na dodatni), ziemniaków o 3,2 pp., mleka krowiego o 11,3 pp., jaj kurzych o 77,7 pp. oraz mięsa i podrobów o 30,1 pp.

Reasumując, nastąpiła poprawa samowystarczalności żywnościowej we wszystkich omawianych rodzajach produktów i w żadnym z produktów nie nastąpiły zmiany zagrażające samowystarczalności żywnościowej. Równocześnie wzrosło powiązanie polskiej produkcji z rynkiem światowym o czym świadczy wzrost wskaźników: udziału importu w spożyciu oraz udziału eksportu w produkcji.

Plasowanie się rolnictwa polskiego w Unii Europejskiej

Plasowanie (lokowanie, sadowienie) rolnictwa wśród państw UE – na początku 25 państw, później 28 państw. W badanym okresie nastąpiło zwiększenie liczby państw – członków Unii Europejskiej, z tego powodu udział Polski w powierzchni ogólnej Unii zmniejszył się z 7,9% (2004 i 2005 r.) do 7,2% (2013 i 2014 r.), w tym użytków rolnych z 10,6 i 10,9% do 7,7% i Polska zajmowała w Unii w obu powierzchniach 5 lokatę. Z kolei udział Polski w liczbie ludności stanowił 8,3% (2004 i 2005 r.) i zmniejszył się do 7,2% (2013 i 2014 r.), a lokata pozostała ta sama – 6. Z kolei pod względem liczby ludności aktywnej zawodowo w rolnictwie udział Polski wzrósł i w obu okresach zajmowała 1 lokatę (tab. 7).

Tabela 7. Udział i miejsce rolnictwa polskiego w Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	Udział Polski (w %) (25 krajów)		Miejsce Polski (25 krajów)		Udział Polski (w %) (28 krajów)		Miejsce Polski (28 krajów)	
	2004	2005	2004	2005	2013	2014	2013	2014
Powierzchnia	7,9	7,9	5	5	7,2	7,2	5	5***
w tym użytki rolne	10,6*	10,9**	5*	5**	7,7	7,7	5	5***
Ludność	8,3	8,3	6	6	7,7	7,7	6	6
- w tym rolnicza	13,9*	13,9*	1*	1*	–	–	–	–
- aktywna zawodowo w rolnictwie	19,4*	19,4 ¹ *	1*	1*	28,1	28,1	1	1***
Produkcja:								
Zbóż	10,3	10,3	3	4	9,2	9,6	3	3
- pszenicy	7,2	6,9	4	4	6,6	7,4	4	4
- żyta	43,5	44,2	1	1	32,8	31,4	2	2
- jęczmienia	5,8	6,5	6	6	4,9	5,4	6	6
- owsa	16,5	17,5	1	1	14,1	18,5	2	1
Ziemniaków	21,2	18,5	1	2	11,8	13,1	4	3
Buraków cukrowych	9,8	8,8	3	3	9,8	10,5	3	3
Rzepak i rzepiku	10,9	9,3	3	4	12,7	13,5	3	3
Warzyw	8,9	8,1	4	3	7,7	8,3	3	3
- w tym pomidorów	1,2	1,4	7	7	5,4	4,8	6	6
Owoców	5,4	4,6	4	5	6,7	6,6	4	4
- w tym jabłek	20,2	17,1	1	3	26,3	24,4	1	1
Tytoniu	8,3	7,6	4	4	15,4	15,4	4	4 ³
Mięsa	7,7	7,8	6	5	8,6	9,2	5	5
- wołowego i cielęcego	3,9	3,8	8	8	5,2	5,6	7	7
- wieprzowego	9,1	8,9	4	4	7,9	8,2	4	4
- drobiowego	8,6	9,8	6	4	13,3	13,7	2	1
Mleka krowiego	8,4	8,7	4	4	8,3	8,2	4	5
Jaj kurzych	8,2	8,4	7	7	8,0	8,2	7	7
Lokata z 19 produktów	x	x	4,05	4,11	x	x	3,89	3,79
Lokata średnia dwuletnia	x	x	x	4,08	x	x	x	3,84

* 2002 r., ** 2003 r., *** 2013 r.

Źródło: GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 462–463, 466–480, 482; GUS, 2006, s. 466–467, 470–484, 486; GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa 2015*, GUS, Warszawa 2015, s. 412, 419–441; GUS, 2016, s. 416, 422–435, 438–445.

W analizowanym okresie Polska poprawiła swoją lokatę w rolnictwie Unii Europejskiej o 5,9%.

Jeżeli za punkt odniesienia w dalszej analizie przyjmimy lokatę Polski pod względem użytków rolnych – 5 lokata, to wyższą lokatę zajmowała w prawie

wszystkich uprawach, a w niektórych z nich w drugim omawianym okresie tą lokatę poprawiła, np. w produkcji warzyw w tym pomidorów, owoców w tym jabłek lub utrwaliła dotychczasową pozycję (np. pszenicy, jęczmienia, buraków cukrowych, tytoniu).

W produkcji zwierzęcej Polska utrzymała dotychczasową lokatę w pogłowieiu bydła, natomiast pogorszyła w pogłowieiu trzody chlewnej (z 3 na 6). Na skutek wzrostu produktywności zwierząt poprawiły się lokaty w produkcji mięsa wołowego i cielęcego (z 8 na 7) utrzymała się lokata w produkcji mięsa wieprzowego (7) i produkcji jaj kurzych (7), znacząco wzrosła pozycja Polski w produkcji mięsa drobiowego (z 6 i 4 na 2 i 1), natomiast pogorszyła się pozycja w produkcji mleka krowiego (4 i 4 na 4 i 5).

Na szczególną uwagę zasługują zmiany w polskim ogrodnictwie gdzie zachodzą bardzo duże zmiany strukturalne. Polska jest znaczącym eksporterem owoców i warzyw w stanie świeżym i przetworzonym. Współcześnie owoce stanowią ok. 5%, a warzywa ok. 9% polskiego eksportu. Że w produkcji jabłek i soku jabłkowego Polska zajmuje wysoką pozycję (1), to prawie wszyscy wiedzą. W produkcji owoców jagodowych Polska zajmuje 6 pozycję (ok. 15% produkcji Unii), po Włoszech, Hiszpanii, Francji, Niemiec i Grecji. Jest największym producentem w Unii malin i porzeczki czarnej, wysoka jest pozycja w produkcji truskawki i borówki wysokiej. W produkcji grzybów jadalnych Polska plasuje się po Holandii; zajmuje 4 pozycję w eksporcie grzybów konserwowych (głównie pieczarki) do Unii, zaś w eksporcie wewnątrzunijnym 2 pozycję po Holandii. Mocna jest również pozycja Polski w eksporcie grzybów mrożonych.

Syntetycznym miernikiem przemian polskiego rolnictwa i szerzej gospodarki żywnościowej są zmiany w wielkości eksportu i saldzie obrotów handlowych produktami rolnictwa i przetwórstwa. Już wcześniej stwierdzono, że Polska po raz pierwszy w okresie po II wojnie światowej uzyskała dodatnie saldo w 2003 r. W omawianym dziesięcioleciu (2001–2003 i 2011–2013) eksport produktami rolno-spożywczymi wzrósł z 3464,9 do 13 866,6 mln euro, tj. o 300,2%, import wzrósł z 3573,3 do 9344,8 mln euro, tj. o 161,5%, zaś saldo zmieniło się z -108,4 mln do 4521,8 mln euro. Na podkreślenie zasługuje fakt, że stale wzrastają obroty handlowe i poprawia się saldo (np. saldo wynosiło w: 2014 r. 6921,2, w 2015 r. 7818,1, a w 2016 r. 7819,4 mln euro)²⁰.

Podsumowanie

Wykonana analiza zmian polskiego rolnictwa w latach 2001–2003 i 2011–2013 wykazała pozytywne tendencje jego rozwoju i utrzymywanie wysokiej pozycji wśród państw Unii. Na szczególne podkreślenie zasługują zmiany w struk-

²⁰ IERiGŻ – PIB, ARR, MRiRW, Handel Zagraniczny Produktami Rolno-Spożywczymi 2002 (16), s. 6; 2003 (18), s. 4; 2004 (20), s. 4; 2012 (36), s. 10; 2013 (38), s. 10; 2014 (40), s. 10; 2015 (42), s. 11; 2016 (44), s. 9; 2017 (46), s. 10.

turze trwałych środkach produkcji, poprawa jakości zasobów pracy (zmiany wieku pracujących i poprawa poziomu wykształcenia), poprawa samowystarczalności Polski w zakresie podstawowych produktów rolnych oraz efektywności gospodarowania w rolnictwie. Stale wzrastają obroty handlowe produktami rolno-spożywczymi z zagranicą i poprawia się saldo obrotów. Do negatywnych zjawisk należy gospodarka ziemią rolniczą – wysoka dynamika wycofywania ziemi z produkcji rolniczej oraz bardzo niski poziom nawożenia wapniowego, co wymaga pilnej ingerencji państwa.

Pozycja polskiego rolnictwa w UE na ogół plasuje się proporcjonalnie do zasobów ziemi lub wyżej. Słabsza pozycja jest w produkcji: jęczmienia, pomidorów, mięsa wołowego i cielęcego, jaj kurzych oraz pogłównia bydła i trzody chlewnej.

Na podkreślenie zasługują obroty handlowe produktami rolno-spożywczymi; systematycznie wzrastają obroty handlowe oraz dodatnie saldo tych obrotów.

Literatura

- Fereniec J., *Ekonomika i organizacja rolnictwa*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1999.
- Gierusz B., *Podręcznik samodzielnej nauki księgowania*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr sp. z o.o., Gdańsk 2007.
- GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2005*, GUS, Warszawa 2005.
- GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2006*, GUS, Warszawa 2006.
- GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa 2014*, GUS, Warszawa 2014.
- GUS, *Rocznik statystyczny rolnictwa 2015*, Warszawa 2015.
- GUS, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2014*, GUS, Warszawa 2014.
- GUS, *Rolnictwo w 2012 r.*, GUS, Warszawa 2013.
- GUS, *Rolnictwo w 2015 r.*, GUS, Warszawa.
- Hejman W., Krzyżanowska Z., Gadek S., Kowalski Z., *Ekonomika rolnictwa. Zarys teorii*, Fundacja Rozwoju SGGW, Warszawa 1997, s. 132-141, 363.
- IERiGŻ – PIB, ARR, MRiRW, Handel Zagraniczny Produktami Rolno-Spożywczymi 2002 (16).
- IERiGŻ – PIB, ARR, MRiRW, Handel Zagraniczny Produktami Rolno-Spożywczymi 2003 (18).
- IERiGŻ – PIB, ARR, MRiRW, Handel Zagraniczny Produktami Rolno-Spożywczymi 2004 (20).
- IERiGŻ – PIB, ARR, MRiRW, Handel Zagraniczny Produktami Rolno-Spożywczymi 2004 (20).
- IERiGŻ – PIB, ARR, MRiRW, Handel Zagraniczny Produktami Rolno-Spożywczymi 2012 (36).
- IERiGŻ – PIB, ARR, MRiRW, Handel Zagraniczny Produktami Rolno-Spożywczymi 2013 (38).
- IERiGŻ – PIB, ARR, MRiRW, Handel Zagraniczny Produktami Rolno-Spożywczymi 2014 (40).

- IERiGŻ – PIB, ARR, MRiRW, Handel Zagraniczny Produktami Rolno-Spożywczymi 2015 (42).
- IERiGŻ – PIB, ARR, MRiRW, Handel Zagraniczny Produktami Rolno-Spożywczymi 2016 (44).
- IERiGŻ – PIB, ARR, MRiRW, Handel Zagraniczny Produktami Rolno-Spożywczymi 2017 (46).
- Kapusta F., *Zmiany struktury agrarnej i kierunków produkcji rolniczej w legnicko-głogowskim Okręgu Miedziowym*, PWN, Warszawa 1976.
- Kapusta F., *Agrobiznes*, Difin, Warszawa 2012.
- Kapusta F., *Determinanty rozwoju wsi polskiej na początku XXI wieku*, *Ekonomia XXI Wieku* 1(1) 2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014.
- Kapusta F., *Zmiany struktury agrarnej w Polsce w latach 1996-2010*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu”, Rolnictwo CV, nr 594, Wrocław 2013.
- Kapusta F., *Produkcja i przetwórstwo warzyw w Polsce na początku XXI wieku*, „Nauki Inżynierskie i Technologie” 1(12) 2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014.
- Kapusta F., *Zasoby i nakłady pracy w rolnictwie polskim*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, T. XVI, Z. 1, Warszawa–Poznań–Lublin 2014.
- Kapusta F., *Zmiany bazy surowcowej mleczarstwa w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku*, „Roczniki Naukowe” SERiA, T. XV, Z. 4, Warszawa–Poznań–Rzeszów 2013.
- Kapusta F. *Wybrane zagadnienia produkcji i przetwórstwa mięsa w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku*, „Nauki Inżynierskie i Technologie” 2(9) 2013, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.
- Kapusta F., *Drobnarstwo mięsne w Polsce i jego powiązania z rynkiem Unii Europejskiej*, „Ekonomia” 4(16), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Kapusta F., *Teoria agrobiznesu. Ćwiczenia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Nowak E., *Rachunkowość. Kurs podstawowy*, PWE, Warszawa 2011.
- Nurzyńska I., *Syntetyczny obraz krajowej i unijnej polityki wobec obszarów wiejskich*, [w:] *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), WN SCHOLAR, Warszawa 2012.
- Skowronek-Mielczarek A., Leszczyński Z., *Analiza działalności i rozwoju przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2008.
- Poczta W., *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), WN SCHOLAR, Warszawa 2012.
- Sondel J., *Aspekt ekonomiczny substytucji niektórych czynników produkcji przez postęp techniczny*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, T. 77-G-2, 1964.
- Stachak S., *Podstawy metodologii nauk ekonomicznych*, Książka i Wiedza, Warszawa 2003.

Stachak S., *Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych*, Książka i Wiedza, Warszawa 1997.

Ustawa o rachunkowości z 29 września 1994 r. z późniejszymi zmianami, Dz.U. z 2013 r., poz. 330.

Streszczenie

Celem opracowania było scharakteryzowanie: a) pomocy finansowej wypłacanej rolnikom w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i źródeł pochodzenia środków w latach 2004–2013, b) przemian w rolnictwie w zakresie: czynników produkcji, powierzchni upraw oraz produkcji głównych ziemioplodów ogółem oraz na 1 mieszkańca, chowu zwierząt gospodarskich oraz produkcji głównych produktów zwierzęcych ogółem oraz na 1 mieszkańca, produktywności (ziemi, pracy i środków trwałych), towarowości i dochodowości (ziemi i pracy), samowystarczalności w zakresie produkcji i zużycia: zbóż podstawowych, ziemniaków, mleka krowiego, jaj kurzych oraz mięsa i podrobów. Jako okres bazowy do porównań przyjęto lata 2001–2003, tj. trzylecie przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, natomiast ostatni okres to lata 2011–2013, ze względu na dostępność zweryfikowanych informacji statystycznych. W rolnictwie występują wahania w uprawie poszczególnych roślin, chowie zwierząt, oraz produktywności roślin i zwierząt. Występują również wahania w cenach środków produkcji i samej produkcji. Przyjęcie okresów trzyletnich pozwala na wyeliminowanie rocznych wahań i uzyskanie bardziej porównywalnych wyników działalności, c) plasowania się rolnictwa polskiego w UE w latach 2004–2005 (UE-25) i 2013–2014 (UE-28).

Już w okresie przedakcesyjnym do Unii Europejskiej podejmowano działania mające na celu stworzenia warunków wdrażania zasad Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), która zakłada wsparcie produkcji rolniczej dopłatami bezpośrednimi i uzupełniającymi. Dla realizacji tego zadania została powołana Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), która w latach 2004–2013 do rolnictwa przekazała 97,8 mld zł w ramach dopłat, a beneficjentami byli rolnicy. Wyraźnie wzrosło wsparcie rozwoju produkcji rolniczej z niespełna 9% w okresie przedakcesyjnym do około 60% w latach 2009–2010. Środki te zostały przeznaczone w większości na tworzenie potencjału produkcyjnego i zmiany strukturalne w rolnictwie.

Stwierdzono pozytywne zmiany we wszystkich omawianych zagadnieniach, z wyjątkiem gospodarowania ziemią, gdzie dynamiczne jej wyłączenie z produkcji rolniczej wymaga pilnej ingerencji państwa w celu zmniejszenie tempa tego procesu.

Słowa kluczowe

Wspólna Polityka Rolna, wsparcie, dopłaty, produktywność, samowystarczalność, plasowanie

Transformations of the Polish agriculture at the beginning of the 21st century and its position in the European Union

Abstract

The purpose of the study was to characterize: a) financial assistance paid to farmers under the Common Agricultural Policy and the origin of funds in 2004–2013, b) transformations in agriculture in terms of: production factors, area of crops and production of main crops, total and per capita, livestock farming and production of main livestock products in total and per capita, productivity (land, labor and fixed assets), commodity and profitability (land and labor), self-sufficiency in production and consumption: basic cereals, potatoes, cow's milk, hen's eggs and meat and offal. As the base period for comparisons 2001–2003 was adopted, i.e. three years before Poland's accession to the European Union, whereas the last period is 2011–2013, due to the availability of verified statistical data. In agriculture, there are fluctuations in the cultivation of individual plants, the breeding of animals, and the productivity of plants and animals. There are also fluctuations in the prices of means of production and of production itself. Adoption of three-year periods allows for eliminating annual fluctuations and achieving more comparable results, c) Polish agriculture in the EU in 2004–2005 (EU-25) and 2013–2014 (EU-28). Already in the pre-accession period the European Union undertook actions aimed at creating conditions for implementing the Common Agricultural Policy (CAP), which provides for support for agricultural production of direct and complementary subsidies. To accomplish this task, the Agricultural Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture (ARiM) was established, which in 2004–2013 provided agriculture with subsidies of PLN 97.8 billion and the beneficiaries were farmers. Clearly, support for agricultural production has increased significantly from less than 9% in the pre-accession period to about 60% in 2009–2010. These funds are mostly spent on agricultural productive capacity and structural change in it. Positive changes have been found in all the discussed issues, except land management, where the dynamic exclusion of agricultural land requires urgent state intervention to reduce the pace of the process.

Key words

Common Agricultural Policy, support, subsidies, productivity, self-sufficiency, position

Prof. dr hab. Stanisław Kondracki

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach,
Wydział Przyrodniczy

Dr inż. Daniel Rogoźnicki

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej,
Wydział Nauk Ekonomicznych i Technicznych

Plan i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako czynniki przekształceń polskiego rolnictwa po akcesji do Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Na świecie widoczna jest tendencja do zmniejszania udziału rolnictwa w ogólnej strukturze agrobiznesu na rzecz przemysłu spożywczego oraz obrotu i usług. W Polsce rolnictwo jest jednak nadal ważną gałęzią gospodarki narodowej. Dowodzi tego, obserwowany od wielu lat wysoki, w porównaniu z wieloma innymi krajami Unii Europejskiej, udział tego sektora zarówno w produkcji globalnej, zatrudnieniu jak i w wartości dodanej brutto¹. W następstwie zmian w światowej gospodarce żywnościowej oraz ekspansji globalizacji i liberalizacji wymiany handlowej polskie rolnictwo stanęło w obliczu wielu wyzwań nowej rzeczywistości. Aby sprostać wymaganiom i normom obowiązujących uczestników Jednolitego Rynku Europejskiego niezbędna stała się poprawa konkurencyjności polskiego rolnictwa i dostosowanie go do reguł panujących na tym rynku². Właśnie dlatego, głównymi celami strategicz-

¹ A. Mrówczyńska-Kamińska, *Znaczenie agrobiznesu w gospodarce narodowej w krajach Unii Europejskiej*, *Gospodarka narodowa*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2013, s 79–10.

² *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa lipiec 2011.

nymi polityki rolnej w Polsce stały się: poprawa konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, poprawa stanu środowiska przyrodniczego, podniesienie jakości życia na wsi i różnicowanie gospodarki obszarów wiejskich.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w roku 2004 i objęcie sektora gospodarki żywnościowej (agrobiznesu) mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) stworzyło szansę na zdynamizowanie przemian rolnictwa i obszarów wiejskich w pożądanym kierunku. Było to możliwe głównie dzięki partycypowaniu Polski we wspólnotowych instrumentach pomocowych. Na wspieranie przemian strukturalnych i modernizacyjnych oraz poprawę efektywności gospodarowania z unijnego budżetu przeznaczane są środki finansowe ulokowane w ramach II filaru Wspólnej Polityki Rolnej. Jednym z najważniejszych narzędzi, służących realizacji tych celów jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Program ten jest instrumentem finansowym, ukierunkowanym na realizację społecznych, ekonomicznych i środowiskowych (ekologicznych) aspektów zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich.

Celem niniejszej pracy jest analiza wybranych działań prowadzonych w ramach zarówno Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich jak i Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich realizowanych w Polsce w latach 2004–2013 oraz próba oceny ich oddziaływania na zmiany strukturalne, dokonujące się w polskim rolnictwie. Do syntezy wykorzystano dokumenty programowe Sektorowego Programu Operacyjnego „Rolnictwo”, PROW 2004–2006, PROW 2007–2013 i PROW 2014–2020 oraz dane dotyczące wykorzystania środków z Unii Europejskiej w ramach II filaru Wspólnej Polityki Rolnej pochodzące z Agencji Restrukturyzacji Modernizacji Rolnictwa i Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Mechanizmy finansowania rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2004–2020

Już w okresie przedakcesyjnym polskie rolnictwo mogło korzystać z finansowej pomocy Unii Europejskiej. Jako program pilotażowy posłużył Specjalny Przedakcesyjny Instrument Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich „Special Accesion Programme for Agriculture and Rural Development” (SAPARD), który wspomagał przygotowanie polskiego sektora rolno-żywnościowego do integracji z Unią Europejską. Proces ten oparty był na realizacji następujących celów: 1) poprawa konkurencyjności polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, zarówno na rynku krajowym, jak i rynku międzynarodowym, 2) dostosowanie sektora rolno-spożywczego do wymagań Jednolitego Rynku w zakresie wymagań sanitarnych, higienicznych oraz jakościowych, 3) wsparcie

wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich poprzez rozwój infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi³.

Do końca 2006 roku na wsparcie przemian strukturalnych i dofinansowanie inwestycji w rolnictwie łącznie z Rocznych Umów Finansowych 2000–2003 wypłacono beneficjentom prawie 1,068 mld euro (około 4,512 mld złotych). Stanowiło to blisko 113% środków pierwotnej alokacji przeznaczonych na program SAPARD⁴.

Po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej przedsięwzięcia zmierzające do poprawy szeroko rozumianych struktur rolnych dokonywane były zarówno w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 (PROW 2004–2006) jak i Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (SPO „Rolnictwo”).

Zadania PROW 2004–2006 ukierunkowane zostały na wzrost konkurencyjności gospodarstw oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Do osiągnięcia pierwszego z wymienionych celów posłużyć miały trzy działania: „Renty strukturalne”, „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” i „Grupy producentów rolnych”. Do realizacji drugiego celu wykorzystana cztery następujące działania: „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”, „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt”, „Zalesianie gruntów rolnych” oraz „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej”⁵.

Na realizację PROW 2004–2006 przewidziano łącznie 3 592,4 mln euro, z czego 80% (2866 mln euro) pochodziło z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR). W trakcie realizacji Programu dokonano pięciu relokacji środków finansowanych, których celem było zwiększanie budżetu tych działań, które cieszyły się największym powodzeniem. W ten sposób stymulowano płynną realizację założeń i pełne wykorzystanie dostępnych środków. Jak wynika z ostatecznego podziału funduszy w ramach PROW 2004–2006 (tab. 1), na poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych, przeznaczono blisko 1/4 (24%) budżetu, natomiast ponad połowę (53%) pochłonęły działania służące drugiemu celowi, tj. zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich.

³ SAPARD. Program operacyjny dla Polski, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 20 marca 2002, s. 70–71, 75.

⁴ Informacja o rezultatach Programu SAPARD, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa czerwiec 2007.

⁵ Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.

Tabela 1. Budżet PROW 2004–2006 (mln euro) (źródło PROW 2004–2006)

Rodzaj działania	Podział końcowy	Zmiana względem stanu początkowego
Renty strukturalne	534,9	– 105,6
Gospodarstwa niskotowarowe	329,1	– 47,2
ONW	957,8	– 19,0
Przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe	208,7	– 140,2
Zalesianie	94,9	– 6,9
Dostosowanie do standardów UE	637	+ 393,6
Grupy producentów rolnych	6,4	– 19,0
Pomoc techniczna	21,5	– 12,5
Uzupełnienie płatności obszarowych	682,4	– 22,9
Projekty rozporządzenia nr 1268/1999 (SAPARD)	119,7	– 20,3
Suma	3592,4	0,0

Warto podkreślić, że wśród wymienionych działań, charakterem typowo inwestycyjno-modernizacyjnym odznaczało się jedynie „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE”, na które wydzielono tylko 18% (początkowo 7%) środków budżetu PROW. Pozostałe działania nie wspierały bezpośrednio działalności inwestycyjnej, dając pełną swobodę wydatkowania uzyskanego wsparcia finansowego. Miały one zatem raczej charakter socjalny⁶. Zakończenie płatności w ramach PROW 2004–2006 nastąpiło w grudniu 2008 r., a ich wpływ na gospodarkę Polski, chociaż w ocenie analityków, niewielki, określany jest jako pozytywny⁷. Kwoty wydatkowane na ten cel w skali kraju wyniosły 1,2% PKB (liczonego średnio w latach 2004–2006). Uwzględniając stosunkowo nieliczną grupę docelowych beneficjentów PROW wsparcie to można uznać jednak za znaczące.

Założenia zbieżne z założeniami Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich miał Sektorowy Program Operacyjny (SPO) „Rolnictwo”, wdrażany w latach 2004–2006. Źródłem finansowania tego programu były środki pochodzące z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz z funduszy krajowych. Wysokość budżetu SPO wyniosła 1784 mln euro. Unijne wsparcie finansowe stanowiło 67% tej kwoty (1192,7 mln euro). Za podstawowe priorytety Programu uznano: „Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym” oraz „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich”. Ich realizacja miała na celu z jednej strony poprawę dochodowości i konkuren-

⁶ M. Bułkowska, *Stan realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006. Wyniki realizacji PROW i SPO, „Rolnictwo”*. Raport Programu Wieloletniego, IERiGŻ-PIB Warszawa 2007.

⁷ *Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006. Raport Końcowy*, praca zbiorowa, IERiGŻ-PIB, IRWiR PAN, IUNG PIB, BSM, Warszawa, 28 maja 2009.

cyjności gospodarki żywnościowej, a z drugiej wytwarzanie żywności wysokiej jakości i bezpiecznej dla konsumentów. Priorytet drugi wspomagać miał ponadto rozwiązywanie problemów społeczno-gospodarczych, występujących na obszarach wiejskich, których funkcje gospodarcze wiążą się obecnie z rolnictwem⁸. W ramach SPO „Rolnictwo” funkcjonowało 15 zróżnicowanych zadaniowo działań, z których na wzrost konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych największe znaczenie miały działania: „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” i „Ułatwianie startu młodym rolnikom”.

Kierunki rozpoczętych działań, kontynuowane w kolejnym okresie finansowania, zdefiniowano w celach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Dzięki nowym dyrektywom prawnym możliwe stało się ujęcie w jednym dokumencie działań dotychczas zawartych w dwóch odrębnych programach. Był to pierwszy w Polsce system wsparcia wsi i rolnictwa realizowany w pełnym okresie programowania. Jego współfinansowanie odbywało się ze środków nowo utworzonego Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)⁹.

Uwzględniając kierunki rozwoju gospodarek europejskich, wyznaczono cztery cele główne polityki PROW, realizujące założenia zarówno koncepcji zrównoważonego, jak i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Ich wdrażanie przypisano 23 działaniom pogrupowanym w obrębie czterech tzw. osi priorytetowych:

- oś 1 (gospodarcza) obejmująca poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- oś 2 (środowiskowa) obejmująca poprawę środowiska naturalnego i obszarów wiejskich,
- oś 3 (społeczna) obejmująca poprawę jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej,
- oś 4 LEADER obejmująca współpracę międzyregionalną i wdrażanie lokalnych strategii rozwoju¹⁰.

Na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 przeznaczono kwotę 17 218 mln euro, z czego wkład środków z EFRROW wyniósł 13 230 mln euro. Najwięcej środków publicznych przeznaczono na finansowanie działań osi I (Konkurencyjność) – 42% środków oraz osi II (Środowisko) – 32% środków. Na działania z zakresu finansowania osi III (Jakość życia) przeznaczono 20% środków, na działania osi IV (Lokalne społeczności) 4,5% środków, zaś

⁸ Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” Załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 września 2004 r. (poz. 2032).

⁹ 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) (Dz.U. L 277).

¹⁰ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2016.

na Pomoc techniczną tylko 1,5% środków z dostępnego budżetu. Strukturę budżetu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, z uwzględnieniem poszczególnych osi przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Struktura budżetu PROW 2007–2013 (w mln euro) (źródło PROW 2007–2013)

Wyszczególnienie	EFRROW	Udział EFFROW (%)	Budżet krajowy	Razem	Udział w budżecie (%)
Oś 1. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (10 działań)	5391	75	1797	7188	42
Oś 2. Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich (4 działania)	4437	80	1109	5546	32
Oś 3. Poprawa jakości życia i różnicowanie działalności na obszarach wiejskich (4 działania)	2573	75	0,857	3430	20
Oś 4. LEADER	630	80	158	788	4,5
Pomoc techniczna	200	75	67	267	1,5
Razem	13230	–	3988	17218	100

Z analizy planu finansowego PROW w ujęciu wartościowym wynika, że największą część środków Programu przeznaczono na dopłaty ONW, wspierające produkcję rolniczą na terenach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Na ten cel przeznaczono 2448,87 mln euro (14,22% ogółu budżetu). Dużo środków finansowych przeznaczono także na realizację programu rolno-środowiskowego (2303,75 mln euro) oraz na renty strukturalne (2187,60 mln euro). Wydatki na te cele stanowiły odpowiednio 13,4 oraz 12,71% ogółu budżetu.

W dniu 12 grudnia 2014 r. Komisja Europejska zatwierdziła przesłany przez Polskę Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Stał się on głównym narzędziem realizacji założeń Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa w Polsce na lata 2012–2020¹¹. Podobnie jak w latach poprzednich, celem nadrzędnym PROW 2014–2020 była „poprawa konkuren-

¹¹ Uchwała nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012–2020, Monitor Polski z 9 listopada 2012 r., poz. 839.

cyjności rolnictwa”. Jako niemniej ważne cele komplementarne wskazano: „zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu”, a także „osiągnięcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarstw i społeczności, w tym utrzymanie miejsc pracy¹². Program realizuje ponadto sześć priorytetów unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz jest ukierunkowany na trzy cele przekrojowe i kilkanaście celów szczegółowych. Implementację wymienionych założeń odbywa za pośrednictwem 15 działań, 35 poddziałań oraz 42 typów operacji. Łatwo jest zatem dostrzec, że w porównaniu do poprzedniego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007–2013) został on znacznie rozbudowany.

Budżet obowiązującego obecnie okresu programowania PROW wynosi 13 513 mln euro, z czego środki unijne (EFRROW), stanowią 63,7% (8,6 mld euro). Największa część tej kwoty tj. ponad 6,3 mln euro (46%) przeznaczona została na realizację głównego celu Programu, a mianowicie „poprawę konkurencyjności rolnictwa”. Akcentowanie wsparcia tego kierunku zmian pokazuje również analiza porównawcza środków wydatkowanych na poszczególne działania w zestawieniu z poprzednim okresem programowania. Największe zwiększenie budżetu nastąpiło w zakresie modernizacji gospodarstw rolnych, tj. z 1,8 mld do 2,6 mld euro (o 46%). Wzrost wydatków zaplanowany został również w odniesieniu do działania „Premia dla młodych rolników” oraz „Tworzenie grup i organizacji producentów”, które wraz z nowo utworzonym działaniem „Restrukturyzacja małych gospodarstw”, stanowią 1/3 ogólnego budżetu PROW 2014–2020.

Analizując strukturę finansowania PROW obecnej edycji zauważyć można tendencje do nadawania jeszcze większego znaczenia kwestii wsparcia działań prośrodowiskowych. Co ciekawe pakiet „Rolnictwo ekologiczne”, funkcjonujący dotychczas jedynie jako składowa innego działania, wyodrębniony został jako działanie samodzielne. Nowością są inwestycje w gospodarstwach na obszarach Natura 2000 oraz na obszarach OSN (Obszary Szczególnie Narażone), a więc w rejonach wyjątkowo narażonych na zanieczyszczenie wód azotanami pochodzenia rolniczego¹³. Nadmienić warto, że założenia nowego okresu finansowania ze środków europejskich na lata 2014–2020, intensyfikujące „proces ekologizacji” dotyczą również systemu płatności bezpośrednich. Komisja Europejska postuluje, aby w ramach działań prośrodowiskowych, 30% koperty finansowej płatności obszarowych przeznaczyć na tzw. „zazielenienie” i ograniczyć do nich tylko dla tzw. rolników aktywnych, co może wyeliminować właścicieli gospodarstw, którzy nastawieni są jedynie na pozyskiwanie dopłat, zwłaszcza w pakiecie Rolnictwo Ekologiczne.

¹² Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.U. UE nr L 347.487 z 20.12.2013.

¹³ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2014, Warszawa.

Na realizację celów komplementarnych Program w obecnej edycji przeznaczy około 4,4 mld euro (32%) na „zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu” oraz około 2,2 mld euro (16%) na „zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich”. Pozostałe środki na pomoc techniczną oraz spłatę tzw. „zobowiązań twardych” z poprzednich okresów finansowania (np. rent strukturalnych). Taki rozkład środków finansowych wyznacza wektory rozwoju obszarów wiejskich na kolejne lata.

Dzięki wsparciu inwestycyjnemu planowane jest dofinansowanie przedsięwzięć w około 200 tys. gospodarstw rolnych (12,8% ogółu), a ponadto utworzenie 22 tys. nowych miejsc pracy oraz zawiązanie 2 tys. grup producentów rolnych. Działania na rzecz odtwarzania, ochrony i wzbogacania ekosystemów, realizujące praktyki korzystne dla środowiska i klimatu docelowo mają objąć 19% użytków rolnych kraju.

Wybrane instrumenty wsparcia finansowego programu rozwoju obszarów wiejskich

Ułatwianie startu młodym rolnikom. W świetle innowacyjnych i modernizacyjnych przemian dokonujących się na obszarach wiejskich, pojęcie „młody rolnik” nabiera dziś nowego znaczenia. Istnieje przekonanie, że młodzi, reprezentujący nowe pokolenie rolnicy, mają wykształcenie wyższe niż rolnicy przekazujący im swoje gospodarstwa. Przekłada się to na większe kompetencje zawodowe, większą wiedzę i znajomość nowych technologii informatycznych. Między innymi z tych powodów, odgrywają oni tak istotną rolę w formułowaniu i wdrażaniu nowoczesnego modelu rozwoju obszarów wiejskich¹⁴.

Ponieważ zmiany pokoleniowe w rolnictwie są powolne, a blisko jedna piąta polskich gospodarstw rolnych prowadzona jest przez osoby w wieku powyżej 55. roku życia, ważnym celem rozwoju rodzimego rolnictwa, stało się przyspieszenie transferu gospodarstw rolnych do młodych i wykształconych następców, wymagających wsparcia ze środków publicznych. Wskazano, że proces przejmowania gospodarstw przez osoby młode i aktywne, o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych sprzyjać będzie pożądanym zmianom strukturalnym w rolnictwie, które zaowocują wzrostem konkurencyjności sektora rolnego. Warunkiem koniecznym do rozpoczęcia samodzielnej działalności rolniczej jest jednak, poniesienie znacznych nakładów finansowych, związanych z uruchomieniem produkcji oraz modernizacją gospodarstwa. Dlatego młodym rolnikom potrzebna jest pomoc finansowa, umożliwiająca, przynajmniej w części, realizację zamierzeń inwestycyjnych, pozwalających dostosować produkcję do

¹⁴ A. Mickiewicz, B. Mickiewicz, *Proces wspierania pozycji młodego rolnika w polskim rolnictwie. Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych*, Kraków 2015, s. 67–81.

wymogów rynku, poprawić jakość i technologię produkcji oraz spełnić warunki w zakresie higieny, ochrony środowiska i utrzymania zwierząt^{15, 16}.

Zgodnie z definicją przyjętą przez Unię Europejską beneficjentem pomocy przyznawanej w ramach działania na rzecz „młodych rolników” może być pełnoletnia osoba fizyczna, która po raz pierwszy obejmuje jako kierujący gospodarstwem rolne, a ponadto, nie ukończyła 40 lat, stała się pełnoprawnym jego właścicielem w okresie ostatnich 12 miesięcy, a także ma odpowiednie kwalifikacje zawodowe, udokumentowane wykształceniem lub doświadczeniem. Taka osoba musi być ubezpieczona w KRUS i zobowiązać się do prowadzenia gospodarstwa przez okres co najmniej 5 lat od momentu wypłacenia pomocy. Młodego rolnika uważa się za kierującego gospodarstwem wówczas, gdy prowadzi gospodarstwo osobiście, na własny rachunek i we własnym imieniu, a także ponosi wszelkie koszty i czerpie korzyści związane z jego prowadzeniem¹⁷.

Wymogi dotyczące wsparcia finansowego, udzielanego młodym rolnikom na ułatwienie „usamodzielnienia” różniły się dość istotnie w kolejnych okresach programowania PROW. W latach 2004–2006 warunki stawiane beneficjentom tego działania były dość liberalne. O udzielenie pomocy mógł się stracić każdy kto spełniał jedynie kryterium wieku, wykształcenia lub doświadczenia w zawodzie oraz przestrzegał zasad dobrej praktyki rolniczej. Powierzchnia kwalifikującego się gospodarstwa wynosiła jedynie 1 ha.

Kolejny okres finansowania PROW, obejmujący lata 2007–2013, wyraźnie zaostrzył zasady udzielanego wsparcia. Jako podstawowe kryterium przyjęto m.in. posiadanie gospodarstwa o powierzchni równej średniej wojewódzkiej oraz wydatkowanie co najmniej 70% otrzymanych środków na określone w biznesplanie cele ściśle powiązane z jego rozwojem. Premia nie mogła być przeznaczona na transakcje między beneficjentem a członkiem jego najbliższej rodziny¹⁸.

Obecnie obowiązujące ramy finansowe (PROW 2014–2020) obok dotychczas istniejących, przewidują między innymi kryterium wielkości ekonomicznej

¹⁵ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” w zakresie działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” wraz kolejnymi nowelizacjami. Dz.U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2454.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „Premie dla młodych rolników” w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U.15.982.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania Ułatwianie startu młodym rolnikom objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Dz.U. 2008, nr 24, poz. 147.

(SO) (od 13 000 do 150 000 euro). Przynajmniej 70% jego powierzchni gospodarstwa musi być własnością beneficjenta, przedmiotem użytkowania wieczystego bądź dzierżawy z zasobu własności rolnej Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (JST). Warunkiem stała się również konieczność prowadzenia uproszczonej rachunkowości w gospodarstwie oraz efekt realizacji założonego biznesplanu w postaci co najmniej 10% wzrostu wielkości ekonomicznej gospodarstwa¹⁹.

W kolejnych latach kwota wsparcia udzielanego w ramach tego działania ulegała modyfikacji. Początkowo wynosiła ona 50 tys. zł, następnie 75 tys. zł, aż ostatecznie ustalona została na poziomie 100 tys. zł i w takiej wysokości obowiązuje w obecnym okresie programowania (2014–2020). Zmiany te argumentowano koniecznością ponoszenia coraz większych nakładów na inwestycje. Młodzi rolnicy w Polsce nadal jednak otrzymują pomoc na poziomie znacznie niższym od pułapów określonych przez Unię Europejską. Począwszy od roku 2004 w kolejnych edycjach programu wsparcie jakie otrzymywali młodzi rolnicy stanowiło zaledwie 50%, 45,5% i 35,7% pułapu europejskiego. Motywacją do takiej praktyki była chęć przyznawania pomocy jak największej liczbie potencjalnych beneficjentów.

Wsparcie finansowe w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego 2004–2006 dla działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” wyniosło 173,3 mln euro, z czego udział środków unijnych wynosił 130,0 mln euro (75%). Stanowiło to 9,7% ogólnego budżetu SPO 2004–2006, który ustalono na poziomie 1784,4 mln euro²⁰. W tym czasie wypłacono 14,1 tys. premii, co odpowiadało około 0,7% ogólnej liczby gospodarstw o powierzchni co najmniej 1 ha użytków rolnych w Polsce²¹.

W ramach finansowych na lata 2007–2013 wysokość wsparcia dla „młodych rolników” wzrosła do 420,0 mln euro (1 680 mln zł), co stanowiło 1,5% całkowitego budżetu, wynoszącego wówczas 28621 mln euro. W porównaniu do lat poprzednich liczba beneficjentów wzrosła ponad dwukrotnie (do 34,4 tys.), a liczba objętych działaniem gospodarstw wzrosła trzykrotnie. Dlatego czynnikiem ograniczającym przystąpienie „młodym rolnikom” do programu okazała się niewystarczająca pula środków na ten cel określonych w PROW. W ostatecznym rozrachunku łączna kwota wynikająca z zawartych umów wyniosła 2435,5 mln zł i przekraczała pierwotne założenia. Przekroczenie pierwotnych założeń było efektem stopniowego podnoszenia kwoty wsparcia (z początko-

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „Premie dla młodych rolników” w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. 15.982.

²⁰ System Informacji Zarządczej ARiMR, Warszawa.

²¹ A. Mickiewicz, B. Mickiewicz, *Proces wspierania pozycji młodego rolnika w polskim rolnictwie. Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych*, Kraków 2015, s. 67–81.

wych 50 tys. do 100 tys. zł), przy utrzymaniu limitu liczby wnioskujących, którym przyznawano pomoc²².

Analiza danych wskazuje na regionalne zróżnicowanie aktywności osób chcących podejmować działalność rolniczą. Łącznie aż 44,3% zrealizowanych płatności do wniosków o przyznanie pomocy w ramach działania skierowanego dla młodych rolników dotyczyło beneficjentów jedynie z trzech województw (mazowieckiego, wielkopolskiego i lubelskiego). Można zatem sądzić, że w niektórych regionach Polski wzrost liczby młodych gospodarzy okazał się odczuwalny i przyczynił się do istotnych zmian w gospodarstwach tam położonych. Z informacji przedstawionych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wynika, że inwestycje zrealizowane przez młodych rolników to głównie zakup maszyn i urządzeń do produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz ciągników, a także budowa lub modernizacja budynków gospodarczych. Co ciekawe, 12% bezrobotnych beneficjentów (2770) wykorzystało przyznaną premię na swoją aktywację zawodową²³.

Podkreślić należy, że 34,7% gospodarstw, których nowi właściciele otrzymali pozytywną decyzję o wsparcie, nie osiągało progu wielkości ekonomicznej 4 ESU. Zatem zgodnie ze zobowiązaniami przyjętymi w swoim biznesplanie są oni zobligowani do podjęcia w ciągu 5 lat działań ukierunkowanych na wzrost tego wskaźnika.

W obecnie obowiązującym w Polsce PROW na lata 2014–2020 wsparcie ułatwiające start młodym rolnikom przyjęło nową nazwę „Premia dla młodych rolników” i stanowi składową nowo wyodrębnionego działania „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej”. Przede wszystkim ma ono przyczynić się do realizacji celu przekrojowego w zakresie innowacyjności. Podstawowym założeniem jest aktywizacja ludzi młodych, którzy są bardziej skłonni do podejmowania ryzyka inwestycyjnego i wprowadzania innowacyjnych rozwiązań w zakresie organizacji i technologii produkcji oraz samego produktu, a także zachęcenie młodych rolników do udziału w zorganizowanych formach współpracy producentów rolnych, które sprzyjają wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań. Ponadto, przyjmuje się, że wkład młodych rolników w realizowane projekty wydatnie przyczyni się do osiągania celów w zakresie środowiska i łagodzenia zmian klimatu oraz skutecznego przystosowania się do tych zmian.

W PROW 2014–2020 wysokość płatności na działania związane z premiami dla młodych rolników określono na poziomie 718,0 mln euro, z czego 456,8 mln euro (63,63%) pochodzić będzie z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), a 261,2 mln euro (36,37%) z budżetu

²² *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2015 rok*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Departament Analiz i Sprawozdawczości, Warszawa 2016 s. 35.

²³ *Ibidem*, s. 35, 36.

tu państwa. Premie dla młodych rolników stanowią 5,3% całkowitego budżetu, który ustanowiony został na poziomie 13513,3 mln euro, a zatem znacznie niższym niż w latach poprzednich²⁴. Jeżeli przez cały okres programowania „premia” zostanie utrzymana na poziomie 100 tys. zł, wsparcie może otrzymać około 72 tys. młodych rolników w Polsce.

Innymi instrumentami finansowymi w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich, skierowanymi do młodych producentów rolnych jest możliwość udziału w zorganizowanych formach współpracy producentów rolnych oraz uczestnictwo w unijnym systemie jakości produktów rolnych. Dodatkowo, mogą oni korzystać z pomocy doradczej i szkoleń.

Model przemian strukturalnych, wspierający finansowo młode pokolenie ma duże szanse powodzenia. Dowodzi tego liczba beneficjentów Premii w stosunku do liczby ubiegających się o wsparcie. Działanie to powinno być nierozdzielnie połączone z wcześniejszymi emeryturami dla przekazujących swoje gospodarstwo, jednak w obecnej perspektywie finansowej program ten nie jest już kontynuowany.

Renty strukturalne. Spośród działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, mających na celu zwiększenie efektywności ekonomicznej gospodarstw rolnych, ważne miejsce zajmują „Renty strukturalne”. Zdaniem Paszkowskiego²⁵ wśród wielu funkcji które pełnią, wymieć należy funkcję dochodową, restrukturyzacyjną, generacyjną i rozwojową. Celem nadrzędnym wprowadzenia tego instrumentu, był zamiar bezpośredniego oddziaływania na przekształcenia struktury obszarowej, które z założenia miały przyspieszyć wymianę pokoleniową w rolnictwie i wraz z płatnościami dla młodych rolników zwiększać wyposażenie gospodarstw w ziemię. Mechanizm oddziaływania tej formy wsparcia na zmiany struktury obszarowej, który polegał na zaprzestaniu działalności rolniczej przez osoby w wieku przedemerytalnym, i przekazaniu ziemi rolnej na powiększenie innego gospodarstwa lub na rzecz młodszego następcy, nieprowadzącego dotychczas żadnej działalności rolniczej i dobrze przygotowanego do zawodu rolnika²⁶. Efekty tego działania należy oceniać między innymi z perspektywy skali zjawiska i formy zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej²⁷.

Działanie to skierowane było do rolników, pozostających w wieku przedemerytalnym, którzy byli posiadaczami gospodarstwa rolnego o powierzchni

²⁴ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW 2014–2020), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2015.

²⁵ S. Paszkowski, *Renty strukturalne w rolnictwie. Instytucjonalne uwarunkowania transformacji gospodarstw rolnych w Polsce. Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.

²⁶ *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za rok 2009*, Departament Programowania i Sprawozdawczości, Warszawa 2010.

²⁷ B. Karwat-Woźniak, P. Chmieliński, *Przemiany w strukturze agrarnej polskiego rolnictwa i wpływ wybranych instrumentów WPR na te procesy*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016, s. 272–286.

co najmniej 1 ha użytków rolnych, w którym prowadzili działalność rolniczą przez okres co najmniej 10 lat (w tym podlegali ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników przez co najmniej 5 lat). Beneficjent „Renty strukturalnych” musiał przekazać swoje gospodarstwo rolne (nie licząc działki o powierzchni nie większej niż 0,5 ha wraz z siedliskiem, którą rolnik może pozostawić sobie na potrzeby własne) i zaprzestać prowadzenia wszelkiej towarowej działalności rolniczej. W zależności od właściwości przekazywanego gospodarstwa rolnego wysokość pomocy z tytułu „Renty strukturalnej” w latach 2004–2006 stanowiła od 210% do 440% wysokości najniższej emerytury i renty pochodzącej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tj. odpowiednio 1176 i 2464 zł.^{28, 29} Renty strukturalną wypłaca się co miesiąc, ale nie dłużej niż przez okres 10 lat (do osiągnięcia progu emerytalnego). Biorąc pod uwagę przeciętne dochody rodzin wiejskich i rolniczych, świadczenie to można uznać za dość atrakcyjny finansowo instrument polityki rolnej państwa³⁰.

W okresie programowania PROW 2007–2013 działanie „Renty strukturalne” wiązało się wydatkowaniem mniejszych kwot, gdyż obniżono je do wysokości średniego świadczenia emerytalno-rentowego przyznawanego rolnikom w ramach systemu ubezpieczeń społecznych. Minimalna kwota pomocy wynosiła 1013 zł, a po ewentualnych zwiększeniach łączna wysokość renty strukturalnej nie mogła przekraczać 1791 zł.³¹ W omawianym okresie kryteria dostępu do rent strukturalnych i warunki ich uzyskania ulegały wyraźnemu zaostrzeniu, a nawet pogorszeniu, ponieważ powierzchnia niezbędna do uzyskania renty wzrosła do 3 ha (z wyjątkiem w czterech województw Polski południowo-wschodniej). W znowelizowanym rozporządzeniu MRiRW³² powierzchnię potrzebną do uzyskania tego wsparcia podniesiono z 3 do 6 ha (w tym 3 ha w czterech województwach). W Polsce gospodarstwa rolne o powierzchni od 1 do 5 ha stanowią 39,6% wszystkich gospodarstw, i to one zostały wykluczone z instrumentów przemian agrarnych (PROW 2007)³³.

²⁸ Ustawa z dn. 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. Nr 162, poz. 1118, z późn. zm.

²⁹ Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006, Ministerstw Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa lipiec 2004, s. 108–109.

³⁰ S. Paszkowski, *Renty strukturalne w rolnictwie. Instytucjonalne uwarunkowania transformacji gospodarstw rolnych w Polsce. Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.

³¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

³² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lipca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 131, poz. 886).

³³ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.

„Renty strukturalne” w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 realizowane były w 54 014 polskich gospodarstwach rolnych³⁴, a następnie kontynuowane do połowy 2010 roku, jako jedno z działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 dla około 11,5 tys. beneficjentów³⁵. W rezultacie udzielono wsparcia finansowego w kwocie blisko 6 mld zł, z czego 80% pochodziło ze środków Unii Europejskiej, a 20% stanowiły środki z budżetu krajowego. Tak duże kwoty wynikały głównie z dużej aktywności rolników w zakresie ubiegania się o renty strukturalne w pierwszych latach członkostwa Polski we Wspólnocie w ramach PROW 2004–2006 (efekt szerszego dostępu i większej atrakcyjności działania).

Program rent strukturalnych doprowadził do zmniejszenia liczby gospodarstw rolnych i jak pokazują wyniki Powszechnego Spisu Rolnego w latach 2002–2013 nastąpiły korzystne zmiany agrarne w grupie indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce. W tym czasie nastąpił spadek liczby gospodarstw rolnych z 1951,3 tys. w 2002 r. do 1425,3 tys. w roku 2013 r. Ubyło zatem około 526,1 tys. (27%) gospodarstw rolnych. W okresie tym jednocześnie wzrosła przeciętna powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego z 8,4 ha do 10,4 ha. Warto również podkreślić, że w latach 2004–2013 wśród gospodarstw przekazanych w ramach „Rent strukturalnych” 52,1% (718,9 tys. ha użytków rolnych) stanowiły te na powiększenie już istniejących.

Przejmowanie użytków rolnych od likwidowanych gospodarstw wpływało na strukturę obszarową podmiotów, które w ten sposób zwiększyły posiadany areal. Gospodarstwa późniejszych „rencistów” o powierzchni do 10 ha użytków rolnych przed przyjęciem gruntów stanowiły około 65%, natomiast udział gospodarstw 20-hektarowych i większych wynosił niespełna 11%. Po przejściu gruntów od beneficjentów rent strukturalnych udziały tych gospodarstw stanowiły odpowiednio 15 i 32%. Analiza przeprowadzona przez Rudnickiego i Hoffmanna³⁶ nie potwierdziła jednak zależności między procentowym udziałem rent w ogólnej liczbie gospodarstw, a średnią wielkością indywidualnych gospodarstw rolnych, co według tych autorów wskazuje na duże ograniczenia w realizacji tego działania PROW, w zakresie poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce. Fakt ten, tłumaczą oni specyfiką omawianego działania, gdyż nie dotyczy ono jedynie poprawy struktury agrarnej, ale głównie przyspiesza wymianę pokoleń i poprawia strukturę demograficzną kierowników gospodarstw rolnych. Warto podkreślić, że średni wiek rolników przejmujących

³⁴ Ewaluacja *ex post* Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006. Raport końcowy, 2009, Konsorcjum, IERiGŻ-PIB, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB, BSM Głowacki, Skopiński, Starzyński, Załuski Sp.J., Warszawa 2009.

³⁵ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.

³⁶ R. Rudnicki, R. Hoffmann, *Renty strukturalne jako instrument modernizacji struktury przestrzennej rolnictwa*. „Barometr Regionalny”, Zamość 2012, s. 7–16.

gospodarstwa w rezultacie wniosków o przyznanie renty strukturalnej wynosił 31 lat³⁷. Siłą sprawczą przemian staje się zatem czynnik ludzki, który dzięki zmniejszeniu wieku prowadzących gospodarstwa rolne sprzyjać będzie korzystnym zmianom ułatwiającym modernizację i restrukturyzację poprawiające konkurencyjność polskich gospodarstw rolnych.

Wpływ rent strukturalnych na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce ograniczała też liczba przyznanych rent strukturalnych, która była stosunkowo mała i dotyczyła tylko 3,4% indywidualnych gospodarstw rolnych. Wśród rent strukturalnych dominowały renty związane z przekazywaniem gruntów następcom (47,9%), głównie na obszarach o historycznie rozdrobnionej strukturze agrarnej³⁸. Zdaniem Tańskiej-Hus³⁹ taka interpretacja nie jest jednoznacznie negatywna. Choć przekazanie gospodarstwa jednemu następcy nie poprawia znacząco struktury obszarowej, to jednak zapobiega ono podziałowi ziemi między spadkobierców i postępującemu rozdrobnieniu gospodarstw, przynoszącemu pogorszenie struktury agrarnej.

Potencjał tego działania nie został optymalnie wykorzystany. Jak wskazują Karwat-Woźniak i Chmieliński⁴⁰ wsparcie to od początku powinno być skierowane do rolników przekazujących swoje gospodarstwo na powiększenie już istniejących podmiotów lub dla tych, którzy przekazują je młodym rolnikom, korzystającym z działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”. Nastąpiło to jednak dopiero w ramach ostatniego naboru wniosków⁴¹ i dało możliwość lepszej kontroli zobowiązań następcy w zakresie prowadzenia gospodarstwa i realizacji założeń biznesplanu oraz zapewniło lepszą efektywność tego działania.

W obowiązującym obecnie Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 wprowadzono działanie, które ma zastąpić renty strukturalne. Jest to program, który można połączyć z wcześniej omawianą Premią dla Młodego Rolnika. W zamian za przekazanie gospodarstwa innemu rolnikowi uczestnicy „Systemu dla małych gospodarstw” mogą otrzymać wsparcie w postaci jednorazowej wypłaty równej 120% dopłat bezpośrednich, jakie otrzymaliby do roku 2020. Po przekazaniu, wielkość gospodarstwa rolnika przejmującego powinna być nie mniejsza niż średnia wielkość gospodarstw w kraju (jeżeli średnia wo-

³⁷ *Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2012.

³⁸ E. Pałka, J. Wrońska-Kiczor, *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej w rozwoju wsi i rolnictwa województwa świętokrzyskiego. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, Rzeszów 2012, s. 86–96.

³⁹ B. Tańska-Hus, *Renty strukturalne jako instrument poprawy struktury obszarowej rolnictwa i przyspieszenia wymiany pokoleń*. „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2012, s. 404–421.

⁴⁰ B. Karwat-Woźniak, P. Chmieliński, *Przemiany w strukturze agrarnej polskiego rolnictwa i wpływ wybranych instrumentów WPR na te procesy*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016, s. 272–286.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 Dz.U. 2010 nr 258, poz. 1759.

jewódzka jest mniejsza od średniej krajowej), lub nie mniejsza niż średnia wielkość gospodarstw w województwie (jeżeli średnia wojewódzka jest większa od średniej krajowej)⁴².

Modernizacja i inwestycje w gospodarstwach rolnych. Aby ułatwić i przyspieszyć proces dostosowania się do zmian zachodzących w otoczeniu rynkowym oraz sprostać rosnącej konkurencji na rynku towarów rolno-spożywczych polskie rolnictwo ma możliwość skorzystania ze środków pomocowych przeznaczonych na wsparcie przemian strukturalnych⁴³. Zdaniem Czubaka⁴⁴ dotowanie inwestycji rozwojowych wydatnie stymuluje wdrażanie postępu technicznego, biologicznego oraz organizacyjno-ekonomicznego. Jego pożądanym efektem jest rozwój zdolności wytwórczych rolnictwa i wzrost jego produktywności oraz poprawa konkurencyjności sprzyjające wzrostowi gospodarczemu. Jak podkreśla Kusz⁴⁵ wyposażenie gospodarstwa rolniczego w trwałe środki produkcji daje możliwość uzyskania przewag konkurencyjnych i umożliwia pełniejsze wykorzystanie pozostałych czynników produkcji, zwłaszcza pracy.

Dochody polskich rolników na przestrzeni ostatniej dekady znacznie wzrosły, ale gromadzenie własnych środków na inwestycje nadal napotyka na znacznie utrudnienia. Rozwiązaniem jest poszukiwanie zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji w gospodarstwach. Jednym z nich jest działanie realizowane w ramach II filaru Wspólnej Polityki Rolnej tj. „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Służy ono wspieraniu przeobrażeń gospodarstw rolnych w Polsce tak, aby w rezultacie wprowadzania nowych technologii produkcji, poprawy jakości produkcji, różnicowania działalności produkcji oraz zharmonizowania produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji i warunków utrzymania zwierząt, nastąpił wzrost efektywności gospodarstw rolnych w Polsce⁴⁶.

Jeszcze zanim Polska formalnie przystąpiła do Unii Europejskiej uruchomiono w ramach przedakcesyjnego funduszu SAPARD działanie pod nazwą „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”. Za główny cel postawiono wówczas restrukturyzację produkcji mleka oraz modernizację gospodarstw rolnych spe-

⁴² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 kwietnia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach poddziałania „Płatności na rzecz rolników kwalifikujących się do systemu dla małych gospodarstw, którzy trwałe przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. 2016 poz. 598.

⁴³ A. Sadowski, W. Girzycka, *Charakterystyka gospodarstw korzystających ze wsparcia inwestycji modernizacyjnych i dostosowawczych na tle innych form pomocy Unii Europejskiej*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, Poznań 2012, s. 123–133.

⁴⁴ W. Czubak, *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej wspierających inwestycje w gospodarstwach rolnych*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, Poznań 2012, s. 57–67.

⁴⁵ D. Kusz, *Inwestycje produkcyjne w gospodarstwach rolniczych korzystających ze wsparcia finansowego Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW, EiOGŻ”, Warszawa 2013, s. 67–79.

⁴⁶ *Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Raport końcowy, tom II. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010.

cializujących się w produkcji zwierzęcej. W ramach tego działania w oddziałach regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zarejestrowano 15 586 wniosków, z czego zrealizowanych i rozliczonych zostało 13 742 umów o łącznej wysokości 636,5 mln zł. Stanowiło to 13% ogólnej kwoty pomocy finansowej udzielonej w ramach Programu SAPARD⁴⁷.

W początkowym okresie funkcjonowania Polski w strukturach wspólnotowych (2004–2006), działania obejmujące inwestycje umieszczono w dwóch filarach Wspólnej Polityki Rolnej. Filar I skupiony był na inwestycjach w gospodarstwach rolnych (Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”), natomiast w filarze II realizowano zadanie dostosowania gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej (Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006). Kierunki inwestowania zawarte w obu programach różniły się jednak między sobą zadaniami. Celem pierwszego była poprawa dochodu rolniczego, redukcja kosztów oraz zmiana kierunku produkcji związana z ówczesną sytuacją rynkową. Z kolei drugi, określał warunki produkcji rolniczej, które z punktu widzenia prawa wspólnotowego wymagały od polskich gospodarstw przeprowadzenia dodatkowych przedsięwzięć inwestycyjnych⁴⁸.

Z uwagi na duże zainteresowanie, w ostatecznym rozrachunku po alokacji (początkowo 7%) na realizację działań inwestycyjno-modernizacyjne przeznaczono 18% (687 mln euro) środków przewidzianego budżetu PROW 2004–2006. Z kolei najwięcej, bo 34,4% (614,3 mln euro) całości środków Sektorowego Programu Operacyjnego 2004–2006 pochłonęły inwestycje w gospodarstwach rolnych⁴⁹. W ramach tych działań złożono odpowiednio 80 517 i 42 584 wnioski, co świadczy o dużym zainteresowaniu beneficjentów tego typu inwestycjami⁵⁰.

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dysponował dwukrotnie większymi środkami od Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja...” ale miał bardzo ograniczony wpływ na poprawę konkurencyjności sektora rolnego z uwagi na duży udział działań o charakterze socjalnym. Zdaniem Bułkowskiej⁵¹ dawał on jednak cenne doświadczenie rolnikom, którzy mogli oswoić się z zasadami funkcjonowania wspólnej polityki rolnej oraz instytucji wdrażających i ujawniał główne problemy napotkane podczas ich realizacji.

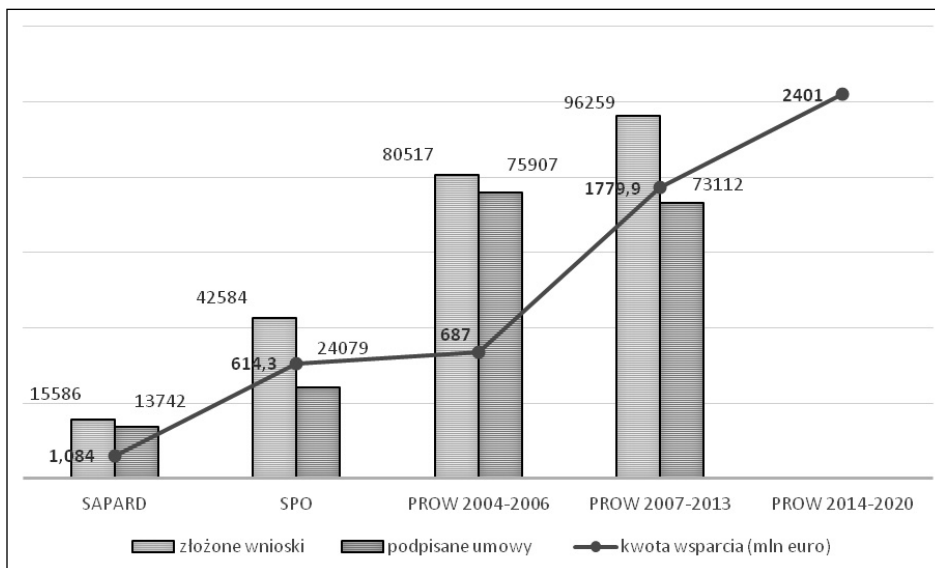
⁴⁷ *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2006 rok*, Departament Analiz i Sprawozdawczości, Warszawa 2007.

⁴⁸ A. Mickiewicz, B.M. Wawrzyniak, *Przebieg i realizacja działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” w ramach PROW na lata 2007–2013*, „Zeszyty Naukowe SGGW” – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2010, s. 55–67.

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dn.11.04.2007r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Uzupelnienia SPO „Restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, Dz.U. 2007, nr 77, poz. 519 i 520.

⁵⁰ L. Drożdżel, *ARiMR – trzy lata po akcesji*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2007.

⁵¹ M. Bułkowska, *Stan realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006*. Wyniki realizacji PROW i SPO „Rolnictwo”, Raport Programu Wieloletniego, IERiGŻ-PIB Warszawa 2007.



Rys. 1. Liczba złożonych wniosków oraz podpisanych umów wraz z kwotą wsparcia na inwestycje i modernizację w gospodarstwach rolnych w latach 2004–2013 (opracowanie własne)

W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych znalazło się w Osi 1. „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”, zajmując pierwsze miejsce pod względem skali wydatków. Na ten cel przewidziano wsparcie finansowe w wysokości 1779,9 mln euro, co stanowiło 10,3% ogólnego budżetu PROW 2007–2013. Formą pomocy była refundacja części kosztów kwalifikowanych realizowanych inwestycji, która nie mogła przekroczyć kwoty 300 tys. zł na jedno gospodarstwo rolne (maksymalnie 75% kosztów kwalifikowanych)⁵². Od początku uruchomienia Programu w ramach pięciu naborów (dane na 31.12.2015 r.) złożonych zawarto 96 259 wniosków umów na kwotę 13 663,8 mln zł, z czego zawarto z beneficjentami 73 112 umów na kwotę 10 219,1 mln zł.

Liczbę złożonych wniosków oraz podpisanych umów wraz z kwotą wsparcia na inwestycje i modernizację w gospodarstwach rolnych w latach 2004–2013 ilustruje rysunek 2.

Z danych ARiMR wynika, że głównym kierunkiem produkcji w tych gospodarstwach był chów i hodowla bydła mlecznego i uprawa polowa (odpowiednio 33,3% i 25,5% zrealizowanych operacji)⁵³. Zakładać zatem należy, że otrzymane wsparcie wydatnie przyczyniło się do zapewnienia producentom

⁵² Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.

⁵³ *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2015 rok*, Departament Analiz i Sprawozdawczości Warszawa 2016.

rolnym, prowadzącym produkcję mleczarską możliwości dostosowania się do zmieniających się warunków, w związku z wygaśnięciem systemu kwot mlecznych w roku 2015.

Według danych ARiMR, otrzymana pomoc finansowa przeznaczona została przede wszystkim na zakup maszyn, urządzeń lub narzędzi do produkcji rolnej (89,9%) oraz budowę lub remont połączony z modernizacją budynków (5,1%)⁵⁴. Działanie to umożliwiło inwestycje na zakup między innymi 284,2 tys. maszyn, narzędzi i urządzeń do produkcji roślinnej i zwierzęcej wraz z oprogramowaniem oraz 47,8 tys. ciągników. Ponadto, możliwa była budowa lub modernizacja ponad 4234,4 tys. m² powierzchni budynków gospodarczych i 670,8 tys. m² powierzchni służących produkcji i sprzedaży bezpośredniej w gospodarstwach rolniczych. Kierunek wykorzystania środków pomocowych w dużym stopniu odzwierciedla najpilniejsze potrzeby inwestycyjne w polskich gospodarstwach rolnych. Z uwagi na słabe, w porównaniu do innych krajów europejskich, uzbrojenie techniczne gospodarstw rolnych w Polsce⁵⁵ rozbudowa i unowocześnianie parku maszynowego wydają się w pełni uzasadnione.

O wysokiej użyteczności wsparcia pochodzącego ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 świadczą wyniki prezentowane przez Babuchowską i Bielską⁵⁶. Ponad 63% biorących udział w badaniu respondentów stwierdziła, że nie zrealizowałyby zaplanowanej inwestycji bez udziału środków unijnych, a 22% z nich musiałaby odłożyć ją w dłuższej perspektywie czasowej. Świadczy to, o istotnym wpływie środków finansowych pochodzących z II filaru wspólnej polityki rolnej na proces wspierania modernizacji, a tym samym unowocześniania i reorganizacji gospodarstw rolnych w Polsce.

W realizowanej obecnie, kolejnej perspektywie finansowej, sięgającej do roku 2020 planowane jest dalsze wsparcie przemian strukturalnych polskiej wsi, będące w znacznej mierze kontynuacją obranego dotychczas kierunku. Zgodnie z celem głównym PROW na lata 2014–2020 również poddziałanie „Modernizacja gospodarstw rolnych” zakłada wzrost ich rentowności i konkurencyjności, jednak ze szczególnym uwzględnieniem celów środowiskowych. Za konieczne uznano przede wszystkim doinwestowanie przedsięwzięć w obszarze rozwoju produkcji prosiąt (obszar A), produkcji mleka krowiego (obszar B), bydła mięsnego (obszar C) oraz operacji związanych z racjonalizacją technologii produkcji, poprawą jakości produkcji lub zwiększeniem wartości dodanej produktu (obszar D).

⁵⁴ Modernizacja gospodarstw rolnych w PROW 2007–2013, Biuletyn Informacyjny MRiRW, Warszawa 2009.

⁵⁵ M. Brzózka, *Wizja polskiej wsi i rolnictwa*, Polska Wieś 2008. Raport o stanie wsi 2006, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa 2006.

⁵⁶ K. Babuchowska, R. Marks-Bielska, *Realizacja działania PROW 2007–2013 „Modernizacja gospodarstw rolnych” w województwie lubelskim*, „Zeszyty Naukowe SGGW”, *Problemy Rolnictwa Światowego*, Warszawa 2011, s. 7–16.

Analizując plan finansowy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 warto zwrócić uwagę, że wśród realizowanych 15 działań, największe wsparcie finansowe skierowano właśnie na modernizację gospodarstw rolnych. Wsparcie to przekroczy 2,5 mld euro, co stanowi 18% ogólnego budżetu Programu. Umożliwi to dofinansowanie projektów w około 45 tys. polskich gospodarstw rolnych⁵⁷.

Inwestycje dokonywane w polskich gospodarstwach rolnych przy udziale funduszy europejskich prowadzone są już od 2002 roku. Wsparcie finansowe środków unijnych zwiększyło dochody gospodarstw i umożliwiło podejmowanie inwestycji modernizacyjnych. Jak stwierdza Wigier⁵⁸: „Dla gospodarstw małych fundusze pomocowe z UE były motorem napędowym inwestycji o charakterze dostosowawczym do standardów UE, zaś w gospodarstwach większych impulsem do zwiększania skali produkcji, poprawy warunków pracy i lepszej ochrony środowiska”. Przemiany w następstwie programów modernizacyjnych o charakterze inwestycyjnym mają charakter długofalowy, a ich wdrażanie wymaga czasu. Stąd, dla osiągnięcia pożądaných efektów, niezbędna jest konsekwencja działania w latach kolejnych.

Programy rolno-środowiskowe. Zmiany Wspólnej Polityki Rolnej ewoluują ku wyraźnemu zmniejszeniu znaczenia celów produkcyjno-dochodowych (optymalnego poziomu dochodów rolników i bezpieczeństwa żywnościowego) na rzecz tych, związanych z zachowaniem różnorodności biologicznej środowiska naturalnego, zrównoważonym rozwojem, a także z zachowaniem i ochroną krajobrazu oraz unikatowych walorów przyrodniczych. Obecnie na znaczeniu zyskują formy produkcji rolniczej, które funkcjonują w harmonii ze środowiskiem naturalnym.

Rezygnacja z intensywnej produkcji oznacza spadek efektywności ekonomicznej gospodarstw rolnych. Dlatego, od czasu przystąpienia Polski do struktur wspólnotowych udzielane jest wsparcie finansowe tym rolnikom, którzy zmieniając sposób gospodarowania, ograniczają negatywny wpływ rolnictwa na środowisko przyrodnicze. W szczególności odnosi się to do przywracania walorów naturalnych lub utrzymania stanu cennych siedlisk użytkowanych rolniczo oraz zachowania różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich. Odnosi się to także do promowania zrównoważonego systemu gospodarowania, odpowiedniego użytkowania gleb i ochrony wód, ochrony zagrożonych lokalnych ras zwierząt gospodarskich i lokalnych odmian roślin uprawnych⁵⁹. Działanie to, znalazło się już w przedakcesyjnym programie SAPARD. Strona polska zrezygnowała jed-

⁵⁷ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2016.

⁵⁸ M. Wigier, *Programy unijne wspierają inwestycje. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do UE – 5 lat programu badawczego*, „Nowe Życie Gospodarcze”, Warszawa 2009.

⁵⁹ A. Pawlewicz, P. Bórawski, *Realizacja programu rolnośrodowiskowego w Polsce*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2013, s. 271–276.

nak z podjęcia jego realizacji, uznając że uzyskanie tej akredytacji przed akcesją będzie niemożliwe, a przygotowanie dobrych projektów rolno-środowiskowych jest trudne i pracochłonne⁶⁰.

W latach 2004–2006 beneficjenci Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 mogli uzyskać dofinansowanie w ramach „Wspierania przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt” za realizację maksymalnie trzech z siedmiu „pakietów” rolno-środowiskowych tj.: rolnictwo zrównoważone, rolnictwo ekologiczne, utrzymanie łąk ekstensywnych, utrzymanie pastwisk ekstensywnych, ochrona gleb i wód, strefy buforowe oraz zachowanie lokalnych ras zwierząt gospodarskich. Aby przystąpić do programu rolno-środowiskowego rolnik zobligowany był do przedstawienia, potwierzonego przez wykwalifikowanego doradcę, wniosku wraz z załączonym planem działalności rolno-środowiskowej. Przestrzeganie zasad Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej na obszarze całego gospodarstwa oraz zobowiązań wynikających z programu rolno-środowiskowego obowiązywały wnioskodawcę przez okres 5 lat⁶¹. Całkowity budżet działania na lata 2004–2006 po realokacji wyniósł 218,9 mld euro, co stanowiło 6% ogółu środków finansowych Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Z tego 80% (175,1 mld euro) pochodziło z funduszy unijnych, a pozostałe 20% (43,8 mld euro) uzupełnił wkład z budżetu krajowego.

W tym okresie złożono 79 867 wniosków, które dotyczyły łącznej powierzchni 1,1 mln ha użytków rolnych, co oznacza że o wsparcie ubiegało się około 4% gospodarstw rolnych, o łącznej powierzchni około 6,7% ogólnej powierzchni użytków rolnych w Polsce. Najwięcej beneficjentów (63,1%) deklarowało realizację pakietu K01 – „ochrona gleb i wód” (50 421), mającego na celu zwiększenie udziału gleb z okrywą roślinną w okresie jesienno-zimowym poprzez stosowanie międzyplonów. Ponad 14% wniosków (11 706) stanowiły wnioski dotyczące rolnictwa ekologicznego. Najmniejsze zainteresowanie wzbudzał pakiet K02 (strefy buforowe), którego realizacja wymagała tworzenia 2- lub 5-metrowych zadarnionych pasów odgraniczających grunty rolne od wód powierzchniowych lub terenów intensywnie użytkowanych rolniczo (76 beneficjentów). Łącznie do końca 2008 r. w ramach tego działania rolnicy otrzymali wsparcie w wysokości 814 896 909,29 zł do gospodarstw o łącznej powierzchni 1 068 872 ha użytków rolnych^{62, 63}.

⁶⁰ J. Rowiński, *SAPARD – programowanie i realizacja, Seria Program Wieloletni*, Raport nr 14, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005, s. 73.

⁶¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. Nr 174, poz. 1809, z późn. zm.

⁶² Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 Część 2, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Warszawa, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2009.

⁶³ Załącznik 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na

Kolejny okres programowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 był kontynuacją wcześniejszych działań na rzecz poprawy środowiska naturalnego obszarów wiejskich. W ramach 2. osi znalazły się cztery takie działania, wśród których program rolnośrodowiskowy miał najbardziej prośrodowiskowy charakter. Stwarzał on możliwość skorzystania aż z 55 wariantów, sklasyfikowanych w zwiększonej do 9 liczbie pakietów. Poza dotychczas istniejącymi, realizowane były także nowe, tj. zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie oraz pakiety przyrodnicze (ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000 i poza nimi). Co istotne, żaden z nich nie pokrywał się z innymi instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej⁶⁴.

Dla złożonych wniosków nowych i kontynuacyjnych w ramach PROW 2007–2013 wydano 518 318 decyzji, przyznających płatność rolno-środowiskową na ogólną kwotę około 6204,5 mln zł. Dodatkowo dla wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2004–2006 wydano 262 047 decyzji, przyznających płatność rolno-środowiskową na ogólną kwotę około 2634,5 mln zł. W ostatecznym rozrachunku łączna kwota z wydanych decyzji, przyznających płatność rolno-środowiskową w ramach PROW 2007–2013 wyniosła około 8839,0 mln zł⁶⁵, stanowiąc 12,5% całego budżetu. Efektem tego działania jest obserwowana w Polsce tendencja do powiększania się powierzchni gruntów objętych płatnościami rolno-środowiskowymi. W porównaniu do roku 2006 (889 842 ha) wartość ta w roku 2013 wzrosła blisko trzykrotnie (2 614 808 ha) i stanowiła ponad 13% powierzchni użytków rolnych w Polsce. Możliwość uzyskania dofinansowania stała się dla wielu rolników zachętą do podjęcia produkcji rolnej metodami ekologicznymi. Potwierdza to dynamiczny przyrost zarówno liczby jak i powierzchni upraw w gospodarstwach ekologicznych (rys 2).

W ciągu dekady członkostwa Polski w Unii Europejskiej liczba ekologicznych gospodarstw rolnych wzrosła prawie siedmiokrotnie, z 3760 do 25 400^{66, 67}. Szczególnie ważną rolę odgrywa wsparcie finansowe, udzielane w trwającym co najmniej 2 lata, okresie przestawiania gospodarstwa z konwencjonalnych metod gospodarowania na ekologiczne. Jest to okres trudny dla rolnika, ponieważ stosując już metody ekologiczne, skutkujące zmniejszeniem produktywności, nie ma on jeszcze certyfikatu na żywność ekologiczną, co uniemożliwia uzyskanie wyższych cen.

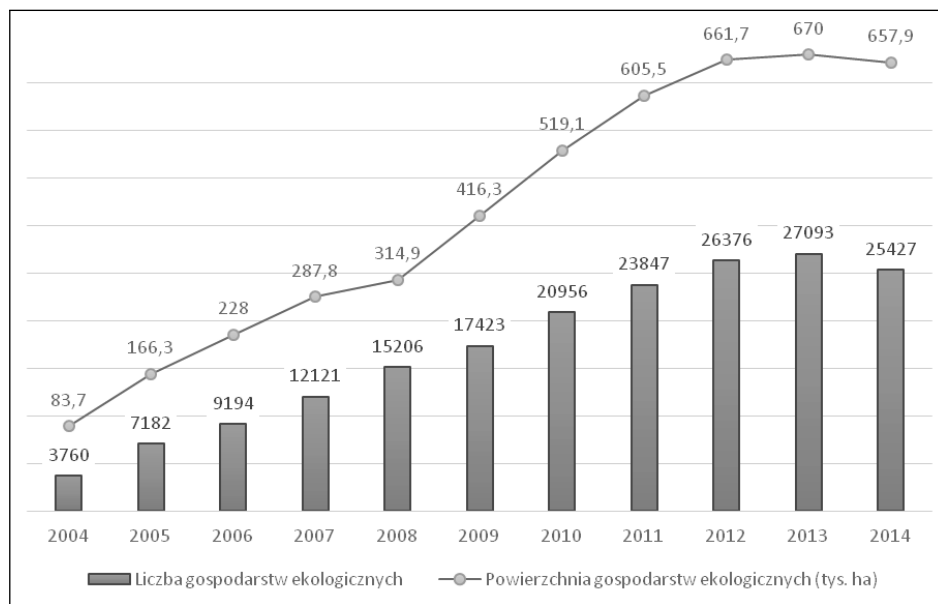
wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. Nr 174, poz. 1809 z późn. zm.

⁶⁴ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013), 2007, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

⁶⁵ Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Sprawozdanie za 2014 rok, nr 8/2014, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

⁶⁶ Raport o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2013–2014, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Warszawa 2015.

⁶⁷ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa marzec 2016.



Rys 2. Liczba gospodarstw prowadzących produkcję metodami ekologicznymi oraz powierzchnia użytków rolnych na których prowadzona była produkcja metodami ekologicznymi w latach 2004–2014

Źródło: Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Pomoc finansowa na działania rolno-środowiskowe jest instrumentem wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Pozwala ona skutecznie integrować ochronę środowiska z rozwojem gospodarki rolnej w taki sposób, aby minimalizować negatywne efekty rolnictwa i maksymalizować jego pozytywne oddziaływania⁶⁸.

Rozwój rolnictwa ekologicznego jest ważnym czynnikiem wpływającym na wzrost poziomu zatrudnienia oraz dochodów lokalnych mieszkańców, ponieważ odznacza się relatywnie dużymi nakładami pracy ręcznej. W efekcie przyczynia się do stymulacji lokalnego rynku pracy i ogranicza migrację, co w dłuższej perspektywie może pobudzić rozwój lokalny i regionalny⁶⁹.

⁶⁸ M. Grabowska, *Rozwój ekologiczny obszarów wiejskich* [w:] *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Aspekty ekologiczne*, B. Kryk (red.), Uniwersytet Szczeciński, Wydawnictwo Economicus, Szczecin 2010, s. 81–102.

⁶⁹ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.

Podsumowanie

Analiza wybranych działań z II filara Wspólnej Polityki Rolnej, realizowanych w ramach Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich w Polsce pozwala sformułować następujące wnioski:

1. Wdrażanie zarówno Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich jak i Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich okazało się ważnym czynnikiem przekształceń polskiego rolnictwa.
2. Po wejściu do Unii Europejskiej strategicznymi celami polskiej polityki rolnej stały się: poprawa konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, poprawa stanu środowiska przyrodniczego oraz podniesienie jakości życia i zróżnicowanie gospodarki obszarów wiejskich.
3. Instrumenty wsparcia finansowego, wdrażane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, cechuje ciągłość celów ogólnych i systematyczne poszerzanie zarówno form pomocy, jak również zakresu i wysokości udzielanego wsparcia.
4. Największy wpływ na przekształcenia w rolnictwie wywierają działania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, służące modernizacji gospodarstw rolnych. Systematyczny wzrost nakładów na te cele zdecydowanie przyczynia się do przyspieszenia procesów koncentracji produkcji i rozwoju technologicznego gospodarstw, a w mniejszym stopniu także do podnoszenia konkurencyjności polskiego rolnictwa.
5. Programy inwestycyjne wpływają na poprawę struktury agrarnej oraz wspomagają procesy koncentracji produkcji i specjalizacji gospodarstw rolnych. W okresie poakcesyjnym o ponad 20% zmniejszyła się liczba gospodarstw, szczególnie tych najmniejszych obszarowo (do 5 ha), na rzecz tych największych.
6. Ważnym czynnikiem, sprzyjającym modernizacji i podnoszeniu konkurencyjności polskiego rolnictwa jest wymiana pokoleniowa na wsi. Zachętą do obejmowania i kierowania gospodarstwami przez młodych rolników może być wsparcie zarówno z I jak i II filara Wspólnej Polityki Rolnej „Płatność dla młodych rolników” i „Premia dla młodych rolników”.
7. Polska wieś i rolnictwo są w fazie intensywnego rozwoju, który wymaga dużego wsparcia finansowego. Warto więc zabiegać o dalsze dofinansowywanie polskiego rolnictwa, szczególnie w zakresie wspierania jego konkurencyjności, aby mogło ono być liczącym się partnerem dla rolnictwa pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Literatura

- Babuchowska K., Marks-Bielska R., *Realizacja działania PROW 2007–2013 „Modernizacja gospodarstw rolnych” w województwie lubelskim*, „Zeszyty Naukowe SGGW” Problemy Rolnictwa Światowego, 11(26)/2011.
- Brzózka M., *Wizja polskiej wsi i rolnictwa* [w:] *Polska Wieś 2008. Raport o stanie wsi*, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa, 2006.
- Bułkowska M., *Stan realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006. Wyniki realizacji PROW i SPO*, M. Bułkowska, K. Chmurzyńska (red.), „Rolnictwo”, Raport Programu Wieloletniego, 65, IERiGŻ-PIB Warszawa 2007.
- Czubak W., *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej wspierających inwestycje w gospodarstwach rolnych*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 3(25)/2012.
- Drożdżiel L., *ARiMR – trzy lata po akcesji*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2007.
- Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006. Raport końcowy, 2009*, Konsorcjum: IERiGŻ-PIB, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB, BSM Głównicki, Skopiński, Starzyński, Załuski Sp.J., Warszawa 2009.
- Grabowska M., *Rozwój ekologiczny obszarów wiejskich* [w:] *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Aspekty ekologiczne*, B. Kryk (red.), Uniwersytet Szczeciński, Wydawnictwo Economicus, Szczecin 2010.
- Informacja o rezultatach Programu SAPARD, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.
- Karwat-Woźniak B., Chmieliński P., *Przemiany w strukturze agrarnej polskiego rolnictwa i wpływ wybranych instrumentów WPR na te procesy*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 450/2016.
- Kusz D., *Inwestycje produkcyjne w gospodarstwach rolniczych korzystających ze wsparcia finansowego Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW”, EiOGŻ 103/2013.
- Mickiewicz A., Mickiewicz B., *Proces wspierania pozycji młodego rolnika w polskim rolnictwie*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych”, 3/2015.
- Mickiewicz A., Wawrzyniak B.M., *Przebieg i realizacja działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” w ramach PROW na lata 2007–2013*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, 86/2010.
- Modernizacja gospodarstw rolnych w PROW 2007–2013*, Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 10/2009.
- Mrówczyńska-Kamińska A., *Znaczenie agrobiznesu w gospodarce narodowej w krajach Unii Europejskiej*, *Gospodarka narodowa*, Szkoła Główna Handlowa, 3(259)/2013.
- Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Raport końcowy tom II. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010.
- Pałka E., Wrońska-Kiczor J., *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej w rozwoju wsi i rolnictwa województwa świętokrzyskiego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 29/2012.
- Paszowski S., *Renty strukturalne w rolnictwie. Instytucjonalne uwarunkowania transformacji gospodarstw rolnych w Polsce*, „Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa”, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.

- Pawlewicz A., Bórawski P., *Realizacja programu rolnośrodowiskowego w Polsce*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, 15/2013.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa lipiec 2004.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa marzec 2016.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2014.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW 2014–2020)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2015.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2016.
- Raport o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2013–2014*, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Warszawa 2015.
- Rowiński J., *SAPARD – programowanie i realizacja, Seria Program Wieloletni*, Raport nr 14, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2005.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11.04.2007r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Uzupełnienia SPO „Restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, Dz.U. 2007, nr 77, poz. 519 i 520.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania Ułatwienie startu młodym rolnikom objętego Programem Rozwoju 17. Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Dz.U. 2008, nr 24, poz. 147.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lipca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 131, poz. 886.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 kwietnia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach poddziałania „Płatności na rzecz rolników kwalifikujących się do systemu dla małych gospodarstw, którzy trwale przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. 2016 poz. 598.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 Dz.U. 2010, nr 258, poz. 1759.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy

- finansowej na operacje typu „Premie dla młodych rolników” w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. 15.982.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” w zakresie działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” wraz kolejnymi nowelizacjami. Dz.U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2454.
- Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.U. UE nr L 347.487.
- 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), Dz.U. L 277.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. Nr 174, poz. 1809, z późn. zm.
- Rudnicki R., Hoffmann R., *Renty strukturalne jako instrument modernizacji struktury przestrzennej rolnictwa*, „Barometr Regionalny”. Zamość, 4/2012.
- Sadowski A., Girzycka W., *Charakterystyka gospodarstw korzystających ze wsparcia inwestycji modernizacyjnych i dostosowawczych na tle innych form pomocy Unii Europejskiej*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 1(23)/2012.
- SAPARD. *Program operacyjny dla Polski*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2002.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2006 rok*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Departament Analiz i Sprawozdawczości, Warszawa 2007.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2009 rok*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Departament Programowania i Sprawozdawczości, Warszawa 2010.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2015 rok*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Departament Analiz i Sprawozdawczości, Warszawa 2016.
- Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Sprawozdanie za 2012 rok, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 6/2012, Warszawa.
- Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Sprawozdanie za 2014 rok*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nr 8/2014, Warszawa.
- Tańska-Hus B., *Renty strukturalne jako instrument poprawy struktury obszarowej rolnictwa i przyspieszenia wymiany pokoleń*, „Studia Iuridica Agraria”, 10/2012.
- Uchwała nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012–2020, „Monitor Polski” z 9 listopada 2012 r., poz. 839.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. Nr 162, poz. 1118, z późn. zm.

Wigier M., *Programy unijne wspierają inwestycje*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do UE – 5 lat programu badawczego*, „Nowe Życie Gospodarcze”, 23–24/2009, Warszawa.

Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006. Część 2, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Warszawa, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2009.

Załącznik 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. Nr 174, poz. 1809 z późn. zm.

Załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 września 2004 r. (poz. 2032), Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”.

Plan i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako czynniki przekształceń polskiego rolnictwa po akcesji do Unii Europejskiej

Streszczenie

Przeprowadzono analizę wpływu wybranych instrumentów wsparcia finansowego w ramach Planu oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2004–2020 na zmiany strukturalne, dokonujące się w polskim rolnictwie. Przedstawiono strukturę podziału środków finansowych w kolejnych okresach programowania. Omówiono warunki dostępu oraz efekty wdrażania programu „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, „Renty strukturalne”, „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz niektórych programów rolno-środowiskowych. Stwierdzono, że wdrażanie zarówno Planu jak i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich jest ważnym czynnikiem, stymulującym korzystne przemiany na polskiej wsi. Największy wpływ na przekształcenia w rolnictwie wywierają działania, służące modernizacji gospodarstw rolnych. Pozwalają one na poprawę struktury agrarnej, przyspieszenie procesów koncentracji produkcji i rozwoju technologicznego gospodarstw oraz wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa. Możliwe jest to również dzięki wymianie pokoleniowej, której towarzyszy finansowe wsparcie, pochodzące zarówno z I jak i z II filara Wspólnej Polityki Rolnej. Polska wieś i rolnictwo są w fazie intensywnego rozwoju i aby być liczącym się partnerem dla rolnictwa pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej, nadal wymagać będzie dużego wsparcia finansowego.

Słowa kluczowe

rolnictwo, Unia Europejska, Wspólna Polityka Rolna (WPR), Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)

The Rural Development Plan and the Rural Development Programme as factors contributing to the transformation of the Polish agriculture following Poland's accession to the European Union

Abstract

This paper is an analysis of the influence of the financial support instruments within The Rural Development Programme and The Rural Development Plan in the years 2004–2020 on the transformation process of Polish agriculture. In the study, the terms and conditions for implementing “Establishment of Young Farmers’ Farms”, “Structural Pensions”, “Modernisation of Agricultural Holdings” and some agri-environmental programmes were presented. The paper states that the implementation of The Rural Development Plan and Programme are significant factors which stimulate favourable improvements on rural Poland. Moreover, the measures for the modernisation of farms have the largest impact on agricultural changes. They allow for enhancing of agrarian structure as well as speeding up the concentration processes in agricultural production and technological development of agricultural holdings. The paper also claims that generational turnover contributes significantly to the competitiveness of Polish agriculture. Although Polish agriculture and rural areas have been developing intensively, still greater financial support is required to become a relevant trading partner for other European Union member states.

Key words

agriculture, European Union, Common Agricultural Policy (CAP), Rural Development Programme

Prof. dr hab. Marian Podstawka

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

Lic. Łukasz Podstawka

Akademia Leona Koźmińskiego

Ubezpieczenie społeczne rolników, głównie w kontekście uwag zgłoszonych przez Komisję Europejską¹

Wstęp

Ubezpieczenia społeczne naszych rolników, od jakiegoś czasu, budzą kontrowersję nie tylko w Polsce, ale także na szczeblu Unii Europejskiej. W kraju, pod adresem ubezpieczenia społecznego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, kierowane są nieprawdziwe zarzuty. Często pojawia się obiegowa informacja, iż budżet państwa dofinansowuje ubezpieczenie społeczne rolników w 95% kosztów tego ubezpieczenia. Te ok. 95% dofinansowania występuje jednak jedynie w filarze ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników. Natomiast, jeśliby uwzględnić samofinansowanie ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego i macierzyńskiego przez ubezpieczonych rolników i zadania tzw. okołoubezpieczeniowe realizowane przez KRUS, to stopień samofinansowania się całego systemu wyniesie ok. 22%². Wobec tego budżet państwa dofinansowuje

¹ W dniu 2017.07.27 odbyło się spotkanie delegacji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z przedstawicielami Komisji Europejskiej dotyczącej jej uwag. Autor tego opracowania także uczestniczył w tym spotkaniu.

² M. Podstawka, *System ubezpieczenia społecznego rolników a finanse publiczne* [w:] *Ubezpieczenia społeczne z tytułu wypadków przy pracy*, Warszawa–Toruń 2015, ZUS i KRUS s. 277.

te ubezpieczenia w ok. 78%. Na zbliżonym poziomie dofinansowywane są z budżetów ubezpieczenia społeczne rolników we Francji, czy w Niemczech. Następny zarzut dotyczący KRUS odnosi się do wysokości składek. To prawda, że koszt ubezpieczenia społecznego rolników w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jest relatywnie niższy niż w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Jednakże tzw. kosztowność ubezpieczenia w KRUS i osób rozpoczynających pozarolniczą działalność gospodarczą w ZUS jest prawie identyczna. Te relatywnie niższe składki w KRUS, względem ZUS, skutkują o 50% niższymi świadczeniami dla rolników. Oprócz tego, ubezpieczeni rolnicy płacą wyższe składki w gospodarstwach powyżej 50 ha użytków rolnych i nie otrzymują z tego tytułu żadnego zadośćuczynienia ze strony KRUS. W systemie tym obowiązuje bowiem zasada zdefiniowanego świadczenia, które w zasadzie nie jest zależne od wysokości zgromadzonych składek. Problem ten wymaga rozwiązania. Ostatnio pojawiły się pod adresem ubezpieczenia w KRUS, zarzuty Komisji Europejskiej. Dotyczą one następujących kwestii:

1. KRUS powoduje ukryte bezrobocie i niedostateczne pozarolnicze zatrudnienie na obszarach wiejskich,
2. w Polsce brakuje działań w zakresie wprowadzania rachunkowości w gospodarstwach rolnych, w tym w szczególności w ramach pomocy inwestycyjnej w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020;
3. zasady uczestnictwa w ubezpieczeniu KRUS wynikają tylko z posiadania użytków rolnych,
4. zasady ubezpieczenia w KRUS ograniczają możliwości uczestnictwa rolników i ich rodzin w szkoleniach zawodowych, zarówno na rzecz poprawy opłacalności produkcji rolniczej, jak również na rzecz nabywania pozarolniczych umiejętności i kwalifikacji.

W prezentowanym opracowaniu odniesiono się do zasygnalizowanych problemów.

Zarzut 1 – KRUS powoduje ukryte bezrobocie i niedostateczne pozarolnicze zatrudnienie na obszarach wiejskich

Generalnie z zarzutami Komisji Europejskiej można się zgodzić, iż w polskim rolnictwie ukryte jest bezrobocie i występuje niedostateczne pozarolnicze zatrudnienie na obszarach wiejskich. Z tym jednak, iż sprawcą tych zjawisk jest nie tylko KRUS.

Ukryte bezrobocie w rolnictwie jest efektem braku stabilnych i dostępnych terytorialnie miejsc pracy dla osób ubezpieczonych w systemie KRUS. Dotyczy ono głównie osób z małych gospodarstw rolnych. Obecnie w Polsce gospodarstwa o powierzchni do 6 ha przeliczeniowych, stanowią ponad 63% wszystkich gospodarstw. Osoby te, nie są w stanie ze względu na dochody, podejmować działań inwestycyjnych i często nie mają odpowiednich kwalifikacji zawodowych do zatrudnienia poza rolnictwem.

System KRUS nie tworzy dla tych osób zachęt do pozostawania w nim, ponieważ wysokość składek na ubezpieczenie często przekracza ich możliwości finansowe. W pewnym stopniu problem bezrobocia ukrytego i zatrudnienia ludności rolniczej poza rolnictwem determinowane są również przez wspólną politykę rolną, a zwłaszcza przez system dopłat bezpośrednich. Dochodzimy tu do swoistego paradoksu agrarnego. Z jednej strony mimo owego wsparcia, które stanowi średnio około 40% ogółu dochodu rolników, dochody tej grupy zawodowej są o ok. 22% niższe od dochodów średnich w kraju. Z drugiej zaś strony dopłaty te hamują proces przemian agrarnych na obszarach wiejskich. Mimo tych, działających w przeciwnych kierunkach uwarunkowań rolnictwo polskie w zakresie zasobów pracy zmienia się. W 2000 r. zasoby pracy zaangażowanej w rolnictwie wynosiły prawie 4 mln osób (3932 tys.). W 2005 r. zmniejszyły się do poziomu ponad 2 mln osób (2884 tys.), a w 2015 r. wynosiły nieco ponad 2,3 mln osób (2384 tys.). Zatem na przestrzeni 15 lat zasoby pracy w rolnictwie zmniejszyły się o ponad 1,5 mln osób.

Należy także podkreślić, że państwo polskie podejmuje działania służące wprowadzaniu na pozarolniczy rynek pracy, osób stanowiących nadwyżkę siły roboczej w rolnictwie. Planowane są także działania projektowane w Umowie Partnerstwa w latach 2014–2020, które mają na celu zwiększenie wydatkowania środków UE na rzecz dywersyfikacji aktywności zawodowej ludności związanej z rolnictwem. Dodatkowo działania tego rodzaju przewiduje Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r., w której proponuje się zwiększyć zakres działań mających na celu reorientację zawodową osób związanych z rolnictwem. Określa się to jako „wychodzenie z rolnictwa”. Oprócz tego podobne działania będą realizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Przewiduje się tu stworzenie trzech instrumentów takich jak:

- premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej,
- płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa,
- wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego.

Działania te, mają przyczynić się do stworzenia kolejnych 22 tys. nowych miejsc pracy. Dotychczas w ramach PROW, w latach 2007–2013, utworzono prawie 41 tys. takich miejsc pracy. Wszystkie podejmowane działania na rzecz reorientacji zawodowej rolników sprawiają, że zmniejsza się liczba osób objętych ubezpieczeniem społecznym w ramach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Od 2007 r. do 2016 r. liczba takich osób zmniejszyła się o 16%. Liczba osób wychodzących z ubezpieczenia społecznego rolników przewyższa liczbę decyzji stwierdzających nowe wejście do systemu. W 2016 r. wydano 195 tys. decyzji o ustaniu ubezpieczenia w KRUS. W 2016 r. do systemu włączono natomiast 154 tys. osób³. Przy okazji warto wskazać na pewne okoliczności związane z aktualnym zatrud-

³ Informacja z KRUS.

nieniem w rolnictwie, które są wynikiem otwarcia się Polski na napływ do pracy cudzoziemców, głównie ze wschodu Europy. Szacuje się, że w 2016 r. w rolnictwie i leśnictwie znalazło zatrudnienie 337 tys. cudzoziemców. Jeżeli byłiby oni objęci ubezpieczeniem społecznym, to pogorszyłyby się bilans wejścia i wyjścia z systemu KRUS. Z drugiej strony osoby te mogą stwarzać okoliczności „wyjścia z rolnictwa”. Mogą być one urzeczywistnione, ponieważ koszt zatrudnienia cudzoziemca w gospodarstwie jest z reguły niższy od zarobków poza rolnictwem. Procesy te mogą się dokonywać pod warunkiem, że tworzone będą możliwości zatrudnienia poza rolnictwem. Te natomiast zależą od sytuacji gospodarczej całego kraju, a nie tylko wynikają z działań podejmowanych przez KRUS.

Zarzut 2 – W Polsce brakuje działań w zakresie wprowadzania rachunkowości w gospodarstwach rolnych, w tym w szczególności w ramach pomocy inwestycyjnej w PROW na lata 2014–2020

Zarzut Komisji Europejskiej dotyczący braku działań z zakresu wprowadzania rachunkowości w gospodarstwach rolnych jest oderwany od rzeczywistości. W ramach działań wspólnotowych gospodarstwa rolne w Polsce są objęte europejskim systemem gromadzenia danych rachunkowych w ramach systemu FADN (ang. *Farm Accountancy Data Network*). Systemem tym objęte jest ponad 12 tys. gospodarstw rolnych. W ramach PROW 2007–2013 wprowadzono szkolenia dla rolników z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym⁴. Przeszkoleniem z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym, ze szczególnym uwzględnieniem rachunkowości, objęto około 50 tys. rolników.

Aktualnie w ramach wybranych działań PROW 2014–2020 „Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych” (modernizacja gospodarstw rolnych), „Premie dla młodych rolników” i „Restrukturyzacja małych gospodarstw” uzależniono otrzymanie wsparcia od obowiązku wprowadzenia uproszczonej rachunkowości. Szacuje się, że liczba gospodarstw, które otrzymają takie wsparcie w okresie 2014–2020 wyniesie około 130 tys. Jednocześnie kontynuowane są prace nad projektem ustawy o funduszach ochrony dochodów rolniczych. Tu także planuje się uzależnić otrzymywanie rekompensaty od prowadzonej przez rolnika rachunkowości. Jest to uzasadnione merytorycznie, ponieważ tylko na podstawie rachunkowości prowadzonej w gospodarstwie możliwe będzie ustalenie poziomu strat jego dochodów i otrzymanie rekompensaty. Generalnie w warunkach polskiego rolnictwa zasadnym jest wprowadzenie rachunkowości na zasadzie ewolucyjnej, co ma aktualnie miejsce. Działania z tego zakresu o charakterze rewolucyjnym skazane są na niepowodzenie. Wynika to z wielu uwarunkowań.

⁴ Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie pt. „Zarządzanie gospodarstwem rolnym ze szczególnym uwzględnieniem korzyści z prowadzenia rachunkowości w gospodarstwie rolnym”, PROW na lata 2007–2013. Instytucja Zrządzająca PROW na lata 2007–2013 – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Szkolenia zostały sfinansowane przez „Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie”.

Jednym z nich jest mentalne i merytoryczne nieprzygotowanie rolników do prowadzenia rachunkowości. Z drugiej strony wprowadzaniu rachunkowości do polskiego rolnictwa towarzyszyć będą obiektywne przeszkody. Warto wskazać niektóre z nich. Chodzi tu chociażby o uwzględnienie amortyzacji w rachunku kosztów. Brak jest informacji dotyczącej aktualnej wyceny majątku rolniczego, który podlegałby amortyzowaniu. Przeprowadzenie takiej wyceny wiąże się z kosztami, jest czasochłonne i wymaga przyjęcia jednakowych zasad. Chodzi też o ustalenie co w gospodarstwie rolnym jest środkiem trwałym, podlegającym zużyciu, a co takim środkiem nie jest. Przykładowo, czy środkiem trwałym będzie stado podstawowe, plantacje wieloletnie, nowe gatunki itp. Wreszcie w rachunku kosztów należy dokonać podziału na te koszty, które służą gospodarstwu domowemu i gospodarstwu rolnemu. Są to takie koszty jak: energia elektryczna, paliwo, samochód osobowy, wywóz nieczystości itp. Warto wskazać, że w zarzutach Komisji Europejskiej dotyczących KRUS, pojawiają się również i takie, które wskazują, że system KRUS angażuje zbyt dużą ilość środków publicznych. Tu dochodzimy do kolejnego paradoksu. Jeżeli obejmiemy rolników obowiązkiem prowadzenia rachunkowości, to prawdopodobnie okaże się, że wiele gospodarstw nie będzie realizować dochodów (około 50% gospodarstw nie posiada więcej niż 5 ha użytków rolnych). Powstaje pytanie co w takiej sytuacji, jeśli chodzi o płacenie składek na ubezpieczenie społeczne, czy będą one naliczane od straty w gospodarstwie, czy wówczas składkę pokryje budżet państwa. Zatem może się okazać, że zaangażowanie środków publicznych w system ubezpieczenia społecznego rolników będzie większe niż dotychczas⁵.

Zarzut 3 – Zasady uczestnictwa w ubezpieczeniu KRUS wynikają tylko z posiadania użytków rolnych

Kolejny zarzut KE związany jest z podleganiem ubezpieczeniu społecznemu KRUS. Komisja Europejska podnosi, że uczestnictwo w systemie wynika tylko z posiadania użytków rolnych. To także nieuzasadniony zarzut. Otóż, aby uczestniczyć w systemie KRUS należy spełnić wiele innych warunków. Wymagany warunkiem jest, aby rolnik zamieszkiwał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, prowadził samodzielnie i na własny rachunek działalność rolniczą w pozostającym w jego posiadaniu gospodarstwie rolnym (w tym także w ramach grupy producentów rolnych), w działach specjalnych produkcji rolniczej. System KRUS obejmuje także rolnika, który przeznaczył grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa do zalesienia. Jeśli chodzi o podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników przez domowników, to tu także występują pewne uwarunkowania. Osoba taka winna być bliską rolnikowi, mieć ukończone 16 lat, pozostawać z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkiwać na terenie jego

⁵ Podczas spotkania z Komisją Europejską zwracano uwagę na ten problem. Jednakże zostało to zignorowane. Można było odnieść wrażenie, że stanowisko Komisji Europejskiej wynikało głównie z przesłanek politycznych a nie merytorycznych.

gospodarstwa rolnego albo w bezpośrednim sąsiedztwie. Osoba taka winna również stale pracować w tym gospodarstwie oraz nie może być związana z rolnikiem stosunkiem pracy. Oznacza to, że sam fakt posiadania użytków rolnych nie jest jedynym warunkiem przynależności do systemu KRUS. Warto także dodać, że fakt osobistego prowadzenia działalności rolniczej jest także jednym z warunków ubiegania się o wsparcie w ramach płatności obszarowych. W efekcie zbieg tych uwarunkowań sprawia, że następuje ograniczenie dostępności beneficjentów do wsparcia środkami publicznymi. Prawdopodobnie, do przyspieszenia przemian w strukturze agrarnej w Polsce, przyczyni się zmiana przepisów dotyczących kształtowania się ustroju rolnego. Zmienione ostatnio z tego obszaru przepisy ograniczają nabywanie nieruchomości rolnych przez osoby nie będące rolnikami. Tym samym nowe przepisy mogą przyczynić się do wzmocnienia tempa przemian agrarnych w Polsce, ponieważ eliminują one spekulacyjny obrót ziemią rolniczą.

Zarzut 4 – Zasady ubezpieczenia w KRUS ograniczają możliwości uczestnictwa rolników i ich rodzin w szkoleniach zawodowych, zarówno na rzecz poprawy opłacalności produkcji rolniczej, jak również na rzecz nabywania pozarolniczych umiejętności i kwalifikacji

Komisja Europejska dopatruje się, że zasady ubezpieczenia w KRUS ograniczają możliwości uczestnictwa rolników i ich rodzin w szkoleniach zawodowych. Chodzi tu o szkolenia dotyczące zarówno poprawy opłacalności produkcji rolniczej, jak i nabywania pozarolniczych umiejętności. W tym przypadku także KE nie ma racji. KRUS nie ogranicza tych możliwości, nie jest to jego zadanie. Sprawy z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej reguluje Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶. Ustawa ta ustaliła, że osobą bezrobotną jest także rolnik, który jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym, lub zależnym gospodarstwa rolnego (nieruchomości rolnej) o powierzchni przekraczającej 2 ha przeliczeniowe użytków rolnych. Osobą bezrobotną jest także ten, kto nie podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym przekraczającym 2 ha przeliczeniowe użytków rolnych. W związku z tym, że KRUS za kryterium wejścia do systemu przyjmują 1 ha przeliczeniowych użytków rolnych, to tym samym nie ogranicza to zdobywania statusu bezrobotnego. Jeżeli chodzi o pozostałe zasady, określające działalność KRUS, to nie obejmują one regulacji dotyczących dostępności do szkoleń organizowanych przez instytucje rynku pracy. Tym samym przepisy te nie ograniczają do nich dostępności. W poprzedniej perspektywie finansowej Unii Europejskiej w ramach PROW odbywały się szkolenia dla rolników z zakresu finansów, podatków oraz ubezpieczeń rolni-

⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001.

ków i gospodarstw rolnych⁷. Przeszkolono wówczas około 50 tys. rolników. Wracając do KRUS, warto podkreślić, iż prowadzi ona działalność w zakresie prewencji i rehabilitacji. Ma ona na celu zapobieganie wypadkom przy pracy rolniczej i rolniczym chorobom zawodowym. W szczególności obejmuje ona:

- analizowanie przyczyn wypadków i chorób zawodowych,
- prowadzenie dobrowolnych, nieodpłatnych szkoleń dla beneficjentów KRUS z zakresu zasad ochrony zdrowia, życia w gospodarstwie rolnym oraz postępowania w razie wypadku przy pracy rolniczej,
- upowszechnianie wśród ubezpieczonych wiedzy o zagrożeniach wypadkami przy pracy rolniczej i rolniczymi chorobami zawodowymi,
- nagradzanie gospodarstw i producentów maszyn i urządzeń do produkcji rolniczej za podejmowanie starań zwiększających bezpieczeństwo pracy rolniczej.

Porównanie systemów ubezpieczeń w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych

Zaprezentowanie w poprzedniej części opracowania uwag Komisji Europejskiej są uwarunkowane tym, że system KRUS jest w Polsce społecznie nieakceptowany. Jest to prawda. Generalnie w świadomości społecznej funkcjonuje przekonanie, że system KRUS korzysta z nadmiernej dotacji budżetowej, że jest tańszy niż ZUS oraz ubezpieczeni i świadczeniobiorcy są bardziej uprzywilejowani, niż ubezpieczeni w systemie powszechnym. Nie wszystkie te społeczne oceny są prawdziwe. Na pewno nie jest prawdziwą informacją, że budżet państwa dofinansowuje ubezpieczenia społeczne rolników w 95%. W tabeli 1 zaprezentowano informacje dotyczące samofinansowania się KRUS, uwzględniając finansowane przez nią zadania około ubezpieczeniowe i w pełni pokrywane przez ubezpieczonych koszty ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego i macierzyńskiego.

Tak jak wzmiankowano we wstępie, stopień samofinansowania się systemu KRUS wynosi około 22%, co oznacza, że budżet państwa dotuje ubezpieczenia społeczne rolników w wysokości 78%. W dalszej części opracowania, kwestia kosztochłonności ubezpieczenia społecznego rozpatrywana będzie jako relacja składek do dochodów. Zastosowano wariant porównawczy owej kosztochłonności ubezpieczenia społecznego w KRUS i w ZUS. Dla porównań w systemie ZUS uwzględniono osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Przy czym dla tych ubezpieczonych wzięto pod uwagę dwie podstawy wymiaru

⁷ Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie pt. „Finanse gospodarstwa rolnego, ubezpieczenia rolników i gospodarstw rolnych”, PROW na lata 2007–2013. Instytucja Zrządzająca PROW na lata 2007–2013 – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Szkolenia zostały sfinansowane przez „Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie.

Tabela 1. Wskaźniki samofinansowania się ubezpieczenia społecznego rolników w latach 2012–2015

Data	Wskaźnik samofinansowania się systemu KRUS	Wskaźnik kosztów realizacji zadań pozaubezpieczeniowych przez KRUS	Suma
2002	7,73	13,35	21,08
2003	8,21	13,75	21,96
2004	8,72	14,26	22,98
2005	8,99	14,61	23,60
2006	10,20	13,11	23,31
2007	10,31	11,48	21,79
2008	9,83	16,34	26,17
2009	10,31	14,99	25,30
2010	11,13	11,15	22,28
2011	12,07	11,24	23,31
2012	12,35	10,43	22,78
2013	12,30	9,97	22,27
2014	12,28	10,16	22,44
2015	12,39	11,18	23,57

Źródło: Praca zbiorowa pod red. M. Podstawka, *Finanse*, PWN, Warszawa 2017, s. 484 i dane KRUS za lata 2014–2015.

składek. Jedną wynoszącą 30% najniższego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W 2017 roku jest to kwota 600 zł. Drugą dla osób prowadzących działalność gospodarczą, lecz niekorzystających z preferencji przy naliczaniu składek. Dla tych osób obowiązująca podstawa wynosi 60% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W 2017 roku jest to kwota 2557,80 zł. Dla wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne przyjęto w 2017 roku podstawę w kwocie 3303,13 zł. Stanowi to 75% przeciętnego wynagrodzenia. Warto dodać, że 7,75% tej podstawy podlega odliczeniu od podatku PIT. W 2017 roku jest to kwota wynosząca 255,99 zł. Natomiast w ubezpieczeniu KRUS w 2017 roku składka miesięczna na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wynosi 89 zł i 42 zł na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe, macierzyńskie. Stanowi to łącznie kwotę 131 zł miesięcznie od jednego ubezpieczonego rolnika w KRUS.

W kolejnej tabeli 2 uwzględniono wyżej wymienione kwoty składek i odniesiono je do 1000 zł dochodów i ich wielokrotności. Uczyniono to dlatego, iż statystyka dotycząca dochodów w rolnictwie obejmuje tylko wybrane gospodarstwa funkcjonujące w systemie rachunkowości rolnej FADN. Natomiast statystyka GUS dotycząca dochodów ludności rolniczej oparta jest o badania ankietowe.

Tabela 2. Kosztochłonność ubezpieczenia społecznego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Dochód miesięczny (w zł)	Zakład Ubezpieczeń Społecznych														Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego					
	Składki od osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą (w zł)														Składki od ubezpieczonego rolnika (w zł)					
	Kontynuujący							Rozpoczynający							Udział w dochodach (w %)	Emerytalno-Rentowa	Chorobowa-Wypadkowa	Razem	Udział w dochodach (w %)	
	Zdrowotna	Emerytalna	Rentowa	Chorobowa	Wypadkowa	Fundusz Pracy	Razem	Udział w dochodach (w %)	Zdrowotna	Emerytalna	Rentowa	Chorobowa	Wypadkowa	Fundusz Pracy	Razem	Udział w dochodach (w %)	Emerytalno-Rentowa	Chorobowa-Wypadkowa	Razem	Udział w dochodach (w %)
1000	297,28	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	1172,56	-	297,28	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	487,90	48,8	89,00	42,00	131,00	13,1
2000	297,28	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	1172,56	58,6	297,28	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	487,90	24,4	89,00	42,00	131,00	6,6
3000	297,28	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	1172,56	39,1	297,28	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	487,90	16,3	89,00	42,00	131,00	4,4
4000	297,28	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	1172,56	29,3	297,28	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	487,90	12,2	89,00	42,00	131,00	3,3
5000	297,28	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	1172,56	23,5	297,28	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	487,90	9,8	89,00	42,00	131,00	2,6
6000	297,28	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	1172,56	19,5	297,28	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	487,90	8,1	89,00	42,00	131,00	2,2
7000	297,28	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	1172,56	16,8	297,28	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	487,90	7,0	89,00	42,00	131,00	1,9
8000	297,28	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	1172,56	14,7	297,28	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	487,90	6,1	89,00	42,00	131,00	1,6
9000	297,28	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	1172,56	13,0	297,28	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	487,90	5,4	89,00	42,00	131,00	1,5
10000	297,28	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	1172,56	11,7	297,28	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	487,90	4,9	89,00	42,00	131,00	1,3
11000	297,28	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	1172,56	10,7	297,28	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	487,90	4,4	89,00	42,00	131,00	1,2
12000	297,28	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	1172,56	9,8	297,28	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	487,90	4,1	89,00	42,00	131,00	1,1
13000	297,28	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	1172,56	9,0	297,28	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	487,90	3,8	89,00	42,00	131,00	1,0
14000	297,28	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	1172,56	8,4	297,28	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	487,90	3,5	89,00	42,00	131,00	0,9
15000	297,28	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	1172,56	7,8	297,28	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	487,90	3,3	89,00	42,00	131,00	0,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Tabela 3. Kosztowność ubezpieczenia społecznego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z uwzględnieniem odliczenia od podatku części składki zdrowotnej

Dochód miesięczny (w zł)	Zakład Ubezpieczeń Społecznych												Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego							
	Składki od osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą (w zł)												Składki od ubezpieczonego rolnika w zł							
	Kontynuujący						Rozpoczynający						Rentowa	Emerytalna	Chorobowa	Wypadkowa	Razem	Udział w dochodach (%)		
Zdrowotna	Emerytalna	Rentowa	Chorobowa	Wypadkowa	Fundusz Pracy	Razem	Udział w dochodach (%)	Zdrowotna	Emerytalna	Rentowa	Chorobowa	Wypadkowa							Fundusz Pracy	Razem
1000	41,29	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	916,57	91,7	41,29	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	231,91	23,2	89,00	42,00	131,00	13,1
2000	41,29	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	916,57	45,8	41,29	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	231,91	11,6	89,00	42,00	131,00	6,6
3000	41,29	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	916,57	30,6	41,29	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	231,91	7,7	89,00	42,00	131,00	4,4
4000	41,29	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	916,57	22,9	41,29	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	231,91	5,8	89,00	42,00	131,00	3,3
5000	41,29	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	916,57	18,3	41,29	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	231,91	4,6	89,00	42,00	131,00	2,6
6000	41,29	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	916,57	15,3	41,29	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	231,91	3,9	89,00	42,00	131,00	2,2
7000	41,29	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	916,57	13,1	41,29	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	231,91	3,3	89,00	42,00	131,00	1,9
8000	41,29	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	916,57	11,5	41,29	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	231,91	2,9	89,00	42,00	131,00	1,6
9000	41,29	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	916,57	10,2	41,29	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	231,91	2,6	89,00	42,00	131,00	1,5
10000	41,29	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	916,57	9,2	41,29	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	231,91	2,3	89,00	42,00	131,00	1,3
11000	41,29	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	916,57	8,3	41,29	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	231,91	2,1	89,00	42,00	131,00	1,2
12000	41,29	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	916,57	7,6	41,29	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	231,91	1,9	89,00	42,00	131,00	1,1
13000	41,29	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	916,57	7,1	41,29	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	231,91	1,8	89,00	42,00	131,00	1,0
14000	41,29	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	916,57	6,5	41,29	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	231,91	1,7	89,00	42,00	131,00	0,9
15000	41,29	499,28	204,62	62,67	46,04	62,67	916,57	6,1	41,29	117,12	48,00	14,70	10,80	0,00	231,91	1,5	89,00	42,00	131,00	0,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

W tabeli 3 dokonano obliczeń kosztochłonności ubezpieczenia społecznego w ZUS i w KRUS, uwzględniając odliczenie od podatku części składki zdrowotnej. Tak jak wspomniano w 2017 r. w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą jest to kwota wynosząca 255,99 zł miesięcznie. W świetle danych tabeli 3 widać, że osoby rozpoczynające prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej osiągają zbliżoną kosztochłonność swojego ubezpieczenia społecznego z kosztochłonnością ubezpieczenia społecznego rolników w KRUS. Zdecydowanie siedmiokrotnie wyższą kosztochłonnością ubezpieczenia społecznego w ZUS względem KRUS, charakteryzują się osoby kontynuujące działalność gospodarczą. Ta relatywna preferencja kosztowności ubezpieczonych w KRUS rolników, względem osób ubezpieczonych w ZUS, kontynuujących pozarolniczą działalność gospodarczą, ma swoje odzwierciedlenie w wysokości otrzymywanych świadczeń. W 2016 roku średnia emerytura z KRUS wynosiła 1050 zł, natomiast z ZUS kształtowała się na poziomie 2080 zł, a zatem świadczenie z KRUS stanowiło tylko 50,5% świadczenia z ZUS.

W tabeli 4 przedstawiono w układzie porównawczym kosztochłonność ubezpieczenia społecznego w KRUS, uwzględniając wyższe składki rolników posiadających gospodarstwa powyżej 50 ha użytków rolnych.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że systemy KRUS i ZUS, jeśli chodzi o kosztochłonność od strony ubezpieczonego, są w pewnych sytuacjach styczne. Owa styczność dotyczy rolników ubezpieczonych w KRUS i posiadających gospodarstwa w granicach 50–100 ha i osób rozpoczynających prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej.

Na zakończenie warto także wspomnieć o innych kontekstach porównania systemu ZUS i KRUS. Chodzi tu o ocenę uprawnień świadczeniobiorców tych systemów. Ubezpieczony w KRUS, aby otrzymać pełne świadczenie emerytalne lub rentowe zobowiązany jest zaprzestać działalności rolniczej. Innymi słowy wymaga się od niego, aby pozbył się gospodarstwa rolnego. Takich uwarunkowań otrzymania tych świadczeń w stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i będących ubezpieczonymi w ZUS, nie ma. Następnie beneficjent KRUS ma nierówne możliwości inwestowania na rynku nieruchomości rolnych. W przypadku gdy jest emerytem, bądź rencistą KRUS i zakupi na tym rynku 1 ha przeliczeniowy użytków rolnych, to Kasa pozbawi go znacznej części świadczenia, tzw. części uzupełniającej. W rezultacie pozbawiony zostanie on około 2/3 emerytury lub renty. Takich restrykcji nie stosuje ZUS dla swoich beneficjentów. Występuje także niesprawiedliwa regulacja dla rolników, którzy urodzili się przed końcem 1948 roku. Osoby te ubiegając się o świadczenia emerytalne w ZUS mogą liczyć na uwzględnienie stażu ubezpieczeniowego w KRUS, natomiast w przypadku ubiegania się o emeryturę w KRUS staż ubezpieczeniowy ZUS nie zostanie uwzględniony.

Tabela 4. Kosztochłonność ubezpieczenia społecznego rolników posiadających gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 50 hektarów użytków rolnych

Dochód miesięczny (w zł)	Składka od rolników posiadających gospodarstwo o powierzchni (w zł)															
	50-100 hektarów				100-150 hektarów				150-300 hektarów				powyżej 300 hektarów			
	Emerytalno- Rentowa	Chorobowa- Wypadkowa	Razem	Udział w dochodach (%)	Emerytalno- Rentowa	Chorobowa- Wypadkowa	Razem	Udział w dochodach (%)	Emerytalno- Rentowa	Chorobowa- Wypadkowa	Razem	Udział w dochodach (%)	Emerytalno- Rentowa	Chorobowa- Wypadkowa	Razem	Udział w dochodach (%)
1000	195,00	42,00	237,00	23,7	302,00	42,00	344,00	34,4	408,00	42,00	450,00	45,0	514,00	42,00	556,00	55,6
2000	195,00	42,00	237,00	11,9	302,00	42,00	344,00	17,2	408,00	42,00	450,00	22,5	514,00	42,00	556,00	27,8
3000	195,00	42,00	237,00	7,9	302,00	42,00	344,00	11,5	408,00	42,00	450,00	15,0	514,00	42,00	556,00	18,5
4000	195,00	42,00	237,00	5,9	302,00	42,00	344,00	8,6	408,00	42,00	450,00	11,3	514,00	42,00	556,00	13,9
5000	195,00	42,00	237,00	4,7	302,00	42,00	344,00	6,9	408,00	42,00	450,00	9,0	514,00	42,00	556,00	11,1
6000	195,00	42,00	237,00	4,0	302,00	42,00	344,00	5,7	408,00	42,00	450,00	7,5	514,00	42,00	556,00	9,3
7000	195,00	42,00	237,00	3,4	302,00	42,00	344,00	4,9	408,00	42,00	450,00	6,4	514,00	42,00	556,00	7,9
8000	195,00	42,00	237,00	3,0	302,00	42,00	344,00	4,3	408,00	42,00	450,00	5,6	514,00	42,00	556,00	7,0
9000	195,00	42,00	237,00	2,6	302,00	42,00	344,00	3,8	408,00	42,00	450,00	5,0	514,00	42,00	556,00	6,2
10000	195,00	42,00	237,00	2,4	302,00	42,00	344,00	3,4	408,00	42,00	450,00	4,5	514,00	42,00	556,00	5,6
11000	195,00	42,00	237,00	2,2	302,00	42,00	344,00	3,1	408,00	42,00	450,00	4,1	514,00	42,00	556,00	5,1
12000	195,00	42,00	237,00	2,0	302,00	42,00	344,00	2,9	408,00	42,00	450,00	3,8	514,00	42,00	556,00	4,6
13000	195,00	42,00	237,00	1,8	302,00	42,00	344,00	2,6	408,00	42,00	450,00	3,5	514,00	42,00	556,00	4,3
14000	195,00	42,00	237,00	1,7	302,00	42,00	344,00	2,5	408,00	42,00	450,00	3,2	514,00	42,00	556,00	4,0
15000	195,00	42,00	237,00	1,6	302,00	42,00	344,00	2,3	408,00	42,00	450,00	3,0	514,00	42,00	556,00	3,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wnioski

Faktem jest, że ubezpieczenia społeczne rolników w KRUS nie są społecznie akceptowane. Wynika to głównie z braku wiedzy dotyczącej funkcjonowania KRUS, zwłaszcza w kontekście porównania z ZUS oraz z systemami ubezpieczenia rolników w innych państwach, takich jak np.: Francja, Niemcy, Austria.

Zgłoszone przez Komisję Europejską uwagi pod adresem KRUS nie mają racjonalnych podstaw, oparte są na nieprawdziwych przesłankach, są one wewnętrznie sprzeczne. Zrealizowanie ich prowadzić może do agrarnych paradoksów. Nie oznacza to, że systemu KRUS nie należy reformować. Należy to jednak czynić w sposób ewolucyjny, a nie rewolucyjny.

Reformowanie systemu KRUS należałoby rozpocząć od stopniowego wprowadzania rachunkowości i zmian w naliczaniu składek oraz opodatkowaniu gospodarstw rolnych. Uzasadnionym byłaby zmiana w kryteriach dostępności do ubezpieczenia w KRUS, poprzez podniesienie granicy gospodarstwa rolnego do 2 ha przeliczeniowych użytków rolnych. Ubezpieczeniu społecznemu KRUS powinni podlegać także pracownicy pracujący sezonowo w rolnictwie.

Literatura

Dane Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Praca zbiorowa pod red. M Podstawka, *Finanse*, PWN, Warszawa 2017.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001.

Podstawka M., *System ubezpieczenia społecznego rolników a finanse publiczne*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne z tytułu wypadków przy pracy*. Warszawa–Toruń 2015 ZUS i KRUS.

Streszczenie

Problematyka dotycząca ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce jest zagadaniem budzącym liczne kontrowersje. Wiążą się one z powszechnym kierowaniem pod adresem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego nieprawdziwych zarzutów. Często pojawia się na przykład, obiegowa informacja, iż budżet państwa zmuszony jest dofinansowywać ubezpieczenia społeczne rolników w stopniu niespotykanym w innych krajach Unii Europejskiej. Prawda jest jednak zgoła inna, ponieważ dofinansowywanie to jest porównywalne do dofinansowania stosowanego np. we Francji, Niemczech i w Austrii. Innym, często wysuwany zarzutem, jest wysokość składek w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, które są znacznie niższe niż w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Te relatywnie niższe składki skutkują jednak znacznie niższymi świadczeniami dla ubezpieczonych

rolników. Jednakże kosztochłonność ubezpieczenia w KRUS jest porównywalna do kosztochłonności ubezpieczenia w ZUS osób rozpoczynających pozarolniczą działalność gospodarczą.

Celem artykułu jest próba odniesienia się do zarzutów kierowanych przez Komisję Europejską. Dotyczą one wpływu działalności KRUS na powstawanie ukrytego bezrobocia na terenach wiejskich, braku działań w zakresie wprowadzania rachunkowości w gospodarstwach rolnych, niewłaściwych zasad ustalania uczestnictwa w ubezpieczeniu społecznym rolników oraz związanych z ubezpieczeniem w KRUS ograniczeniach możliwości uczestnictwa rolników i ich rodzin w szkoleniach zawodowych. Gruntowna analiza postawionych zarzutów prowadzi do wniosku, że są one oparte na nieprawdziwych przesłankach oraz są wewnętrznie sprzeczne. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wymaga oczywiście wprowadzenia w jej funkcjonowaniu reform, ale powinny być to reformy ewolucyjne a nie rewolucyjne.

Słowa kluczowe

Ubezpieczenie społeczne rolników, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), kosztochłonność ubezpieczenia społecznego, Komisja Europejska

Farmers' social insurance, mainly in the context of comments from the European Commission

Abstract

The issue of social insurance for farmers in Poland is a subject of considerable controversy. They are related to false allegations commonly directed to the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS). For example, it can often be made public that the state budget is forced to subsidize farmers' social insurance on a level not seen in other EU countries. The truth is quite different, because the level of the subsidy is comparable to that used in France, Germany and Austria. Another common complaint is the amount of contributions within the KRUS, which are significantly lower than in the Social Insurance Institution (ZUS). These relatively lower contributions, however, result in significantly lower benefits for insured farmers. Nevertheless, the cost-absorption of insurance in the KRUS is comparable to the cost-absorption of insurance in ZUS for people starting a non-agricultural business.

The aim of this article is to try to address the allegations made by the European Commission. They concern the impact of the KRUS activity on creation of the hidden unemployment in rural areas, the lack of activities aimed at the introduction of bookkeeping on farms, inadequate rules determining the farmers' participation in social insurance and, related to the KRUS insurance, limited availability of farmers and their families to participate in vocational training. A thorough analysis of the alleged objections leads to the conclusion that they are based on inaccurate premises and are intrinsically contradictory. The functioning of the

Agricultural Social Insurance Fund, of course, needs reforms but they should be introduced as evolution rather than revolution.

Key words

Farmers' social insurance, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS), cost-absorption of social insurance, European Commission

Prof. dr hab. Henryk Runowski

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych

Dochody rolnicze w Polsce i w krajach Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Dochody ludności stanowią ważne kryterium oceny zachodzących procesów społeczno-ekonomicznych. Decydują one o poziomie zaspokojenia poszczególnych rodzajów potrzeb ludności i w efekcie stanowią wyznacznik poziomu jakości życia. Ważny jest przy tym nie tylko absolutny poziom dochodów, ale również istotne są relacje dochodów pomiędzy grupami społecznymi oraz zróżnicowanie dochodów wewnątrz tych grup¹ [Zegar 2001]. W dyskusjach na temat zróżnicowania dochodowego ludności często poruszonym problemem są różnice dochodowe ludności rolniczej i pozarolniczej. Mają one miejsce nie tylko w Polsce, ale również w innych krajach. Stąd też jednym z celów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej jest troska o zapewnienie właściwego poziomu dochodów ludności rolniczej, jak również łagodzenie zróżnicowania dochodów między różnymi grupami gospodarstw rolnych.

Specyfika rodzinnych gospodarstw rolnych powoduje określone problemy z ustaleniem ich łącznych dochodów, które mogą pochodzić z działalności produkcyjnej prowadzonej w gospodarstwie rolnym, jak również z innych źródeł (praca poza gospodarstwem, świadczenia emerytalno-rentowe, spożycie naturalne itp.). Poziom osiągniętych dochodów w rolnictwie decyduje nie tylko o możliwej konsumpcji w gospodarstwie domowym, ale również o możliwościach rozwojowych gospodarstwa rolnego. Wynika z tego podstawowy dylemat związany z podziałem uzyskiwanych dochodów na część przeznaczoną na konsumpcję i część przeznaczoną na akumulację (rozwój). Cechą charakterystyczną

¹ J. Zegar, *Przesłanki i uwarunkowania kształtowania dochodów w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 2001, s. 14–15.

dochodów w rolnictwie jest ich duża zmienność wynikająca z wahań wielkości produkcji i kształtowania się cen rynkowych produktów rolnych, jak i cen nabywanych środków produkcji. Sprawia to, że dochody gospodarstw rolnych, jak i ludności rolniczej zmieniają się w czasie². Jest też przyczyną zmiennych nastrojów społecznych na wsi i poza nią. W okresach dekonjunktury w rolnictwie i głębokich spadków dochodów występuje niezadowolenie w grupie społecznej rolników. Z kolei w okresach spektakularnych wzrostów dochodów w rolnictwie pojawiają się opinie o niezasłużonym nadmiernym bogaceniu się tej grupy społecznej.

Sytuacja dochodowa w rolnictwie przed wstąpieniem Polski do UE

W Polsce przed wstąpieniem do Unii Europejskiej sytuacja dochodowa w rolnictwie była w większości okresów dość trudna. Pojawiały się nawet nieodso-
sobnione opinie, że rozwój społeczno-gospodarczy Polski po II wojnie światowej odbywał się kosztem sektora rolnego. Takie same oceny dotyczyły sytuacji dochodowej w rolnictwie po okresie transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1990 roku, kiedy na skutek tzw. terapii szokowej nastąpiło znaczne pogłębienie nierówności dochodowych między ludnością rolniczą a ludnością poza rolniczą³. Uprawnione jest twierdzenie, że w okresach przełomów społeczno-gospodarczych sytuacja ekonomiczna w rolnictwie z reguły bywała trudna. Tak było w okresie wielkiego kryzysu lat 30., a także w okresie intensywnej industrializacji pierwszej połowy lat 50., czy w czasie wielkiej przemiany społeczno-gospodarczej na początku lat 90. XX wieku. Okres transformacji ustrojowej na początku lat 90., po początkowym krótkotrwałym ożywieniu, wiązał się następnie z głębokim spadkiem popytu na produkty rolne, pogorszeniem się relacji cen produktów rolnych do cen środków do produkcji rolnej i wykorzystania zasobów produkcyjnych w rolnictwie oraz radykalnym obniżeniem poziomu wsparcia rolnictwa ze środków publicznych. W latach 1989–1993 wydatki z budżetu krajowego

² A. Hergrenes i in., *Income instability among farm households – evidence from Norway*, „Farm Management: Journals of the Institute of Agricultural Management” 2001, 11(1) s. 37–48; E. Phimister i in., *The Dynamics of Farm Incomes*, „Journal of agricultural economics” 2004t. 55, nr 2, s. 2197–220; H. Vrolijk i in., *Stabilność dochodów w rolnictwie holenderskim. Analiza zmienności dochodów gospodarstw rolnych w oparciu o dane FADN*, Maszynopis, 2007; D. Niezgoda, *Zróżnicowanie dochodów w gospodarstwach rolnych oraz jego przyczyny*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2009, nr 1, s. 36–38; H. Runowski, *Kształtowanie się dochodów gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej*. Prace Naukowe Uniwersytetu Naukowe we Wrocławiu, 2014, nr 361, s. 195–205.

³ J. Zegar, *Przesłanki i uwarunkowania kształtowania dochodów w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 2001, s. 14–15.

na rolnictwo i gospodarkę żywnościową obniżyły się o około 70%, po czym nieco wzrosły, ale bez dotacji do rolniczych ubezpieczeń społecznych były nadal niższe o około 50% w porównaniu z 1989 rokiem⁴. W latach 1993–1997 nastąpiła pewna poprawa sytuacji ekonomicznej, jednak od 1998 roku do 2003 roku miał miejsce ponowny jej regres. Porównując wsparcie finansowe rolnictwa w Polsce i w krajach OECD należy wskazać, że w 1998 roku poziom subsydiowania rolnictwa mierzony wskaźnikiem PSE⁵ w Polsce wynosił 25, podczas gdy w krajach OECD 37, a w krajach Unii Europejskiej 45.

Sytuacja dochodowa w rolnictwie po wstąpieniu Polski do UE

Sytuacja dochodowa polskiego rolnictwa zmieniła się w sposób zdecydowany wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej⁶ [Runowski 2010]. Wynikało to z wprowadzenia zasilania finansowego gospodarstw rolnych z budżetu Unii Europejskiej (dopłaty bezpośrednie i inne wsparcie) oraz objęcia Polski wspólnym rynkiem europejskim, z czym związane były nowe możliwości eksportowe i korzystne zmiany cen produktów rolnych. Nie bez znaczenia było też to, że w chwili wstępowania Polski do Unii Europejskiej na rynku światowym występowały korzystne tendencje w zakresie kształtowania się popytu na produkty rolne, jak również cen na produkty rolne. Sprzyjało to rozwojowi wymiany handlowej z zagranicą, w tym głównie krajami Unii Europejskiej, gdzie polskie produkty rolne znalazły wielu nabywców. Tym samym, już w pierwszych kilku latach po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, wzrost dochodów w rolnictwie był bardzo odczuwalny.

Mierząc dochody sektora rolnego dynamiką wartości dodanej brutto, można zauważyć, że w pierwszym okresie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, obejmującym lata 2005–2010 dochody sektora rolnego w Polsce wzrastały w stopniu największym (średniorocznie 5%) spośród krajów Unii Europejskiej (Tabela 1). Wysoką dynamikę wzrostu dochodów odnotowało również rolnictwo wielu tzw. starych krajów UE: w Szwecji (4,6%), Danii i Austrii (3,1%), Belgii (2,3%), Niemczech (2,2%), Holandii (2,1%) i w Wielkiej Brytanii (1,5%). Należy zauważyć, że wzrost dochodów sektora rolnego w Polsce był zdecydowanie wyższy niż w pozostałych krajach nowo przyjętych do UE. Przykładowo w Chorwacji wynosił 3,8%, na Litwie 1,6%, Estonii 1,4% i w Rumunii 1,3% średnio w roku. W wielu krajach Unii Europejskiej w tym samym

⁴ Ibidem.

⁵ PSE (*Producer Support Estimate*) – wartość nominalna wszystkich transferów w skali roku od konsumentów i podatników do producentów rolnych, mierzona na poziomie gospodarstwa rolnego.

⁶ H. Runowski, *Zmienność dochodów gospodarstw rolnych w krajach Unii Europejskiej i jej przyczyny*, „Rocz. Nauk” 2010. Seria, t. XIII, z. 1, 327–331

Tabela 1. Zmiana wartości dodanej brutto sektora rolnego, 2005–2010 i 2010–2015 (średnia roczna stopa zmian %)

Wyszczególnienie	2005–2010	2010–2015
EU-28	-0,3	1,9
Litwa	1,6	11,5
Irlandia	-6,7	11,2
Węgry	-2,2	10,5
Łotwa	-3,3	9,2
Zjednoczone Królestwo	1,5	8,4
Czechy	-0,7	7,3
Słowacja	-4,3	5,6
Słowenia	-3,1	5,4
Włochy	-1,4	4,0
Bułgaria	-2,6	3,6
Szwecja	4,6	3,5
Estonia	1,4	3,4
Hiszpania	-1,8	1,4
Francja	-0,7	1,1
Malta	0,2	1,0
Luksemburg	-0,6	0,4
Holandia	2,1	0,4
Austria	3,1	0,4
Portugalia	-1,7	0,2
Polska	5,0	0,1
Grecja	-5,8	-0,3
Rumunia	1,3	-0,3
Belgia	2,3	-1,5
Niemcy	2,2	-1,9
Dania	3,1	-2,5
Cypr	-1,1	-2,7
Chorwacja	3,8	-4,7
Finlandia	-1,2	-7,0
Szwajcaria	1,3	5,3
Norwegia	4,1	1,3

Źródło: Eurostat.

czasie odnotowano niekorzystne zmiany sytuacji dochodowej w rolnictwie, mierzonej tym wskaźnikiem. Najgłębszy spadek dochodów wystąpił w Irlandii -6,7%, Grecji -5,8%, Słowacji -4,3%, Łotwie -3,3%, Słowenii -3,1%, Bułgarii -2,6% oraz na Węgrzech -2,1%. Niekorzystne zmiany wartości dodanej brutto sektora rolnego zanotowano także w rolnictwie Czech, Włoch, Hiszpanii, Francji, Luksemburga, Portugalii, Cypru i Finlandii. W całej Unii Europejskiej

obejmującej 28 krajów w latach 2005–2010 notowano średnioroczne spadki wartości dodanej brutto sektora rolnego w wysokości 0,3%. Przytoczone liczby dla Polski potwierdzają szczególnie korzystny rozwój sytuacji dochodowej w rolnictwie w pierwszym okresie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej obejmującym lata 2005–2010.

W drugim analizowanym podokresie lata 2010–2015 sytuacja wyraźnie się zmieniła (Tabela 1). Rolnictwo całego ugrupowania (UE-28) odnotowało wzrost wartości dodanej brutto sektora rolnego, wynoszący średniorocznie 1,9%. Wskaźnik ten dla Polski wyniósł zaledwie 0,1% wzrostu wartości dodanej brutto rocznie. Najwyższy średnioroczny wzrost tej kategorii dochodu wystąpił na Litwie (11,5%), w Irlandii (11,2%), na Węgrzech (10,5%), Łotwie (9,2%), Wielkiej Brytanii (8,4%). Znaczący wzrost (4% i więcej średniorocznie) miał miejsce też w takich krajach jak: Czechy, Słowacja, Słowenia i Włochy. Nie wiele niższy (3,4–3,6%) wzrost dochodów sektora rolnego wystąpił w Bułgarii, Szwecji i Estonii. Równoległe z krajami notującymi wzrost dochodów sektora rolnego w tym okresie, pewna grupa krajów została objęta ich średniorocznym spadkiem. W grupie tych krajów znalazły się m.in.: Finlandia (-7%), Chorwacja (-4,7%), Cypr (-2,7%), Dania (-2,5%), Niemcy (-1,9%), Belgia (-1,5%). Przytoczone liczby wskazują, że na ogół kraje, w których w latach 2005–2010 notowano wyższe wskaźniki średniorocznego wzrostu wartości dodanej brutto sektora rolnego, w okresie kolejnym tj. w latach 2010–2015 cechowały się niższymi wskaźnikami wzrostu. Interesujące jest również to, że w ogólnej liczbie krajów Unii Europejskiej zarówno w okresie pierwszym (2005–2010), jak w okresie drugim (2010–2015) występowały równoległe kraje notujące wzrosty, jak i spadki dochodów sektora rolnego, pomimo tego że uczestniczyły w jednolitym rynku europejskim. Przytoczone dane dotyczą wartości dodanej brutto sektora rolnego, co nie jest najlepszą miarą dla oceny poziomu dochodu ludności rolniczej.

Dochody w rolnictwie na osobę pełnozatrudnioną

Dla oceny zmian sytuacji dochodowej ludności rolniczej należy posłużyć się wskaźnikami dochodów w przeliczeniu na osoby pełnozatrudnione w rolnictwie. W Unii Europejskiej stosowane są w tym celu różne wskaźniki⁷ [Zawalińska K., Majewski E., Wąs A., 2015]. Najczęściej używane są dwa wskaźniki zwane wskaźnikiem A i wskaźnikiem B dochodów. Wskaźnik A informuje o wartości dochodu z czynników produkcji (wartość dodana netto) przypadającej na 1 osobę pełnozatrudnioną ogółem. Natomiast wskaźnik B oznacza poziom dochodu

⁷ K. Zawalińska, E. Majewski, A. Wąs, *Długookresowe zmiany w dochodach polskiego rolnictwa na tle krajów UE*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, T. XVII, Z. 6, s. 346–354.

Tabela 2. Średnioroczne zmiany wartości dodanej netto na osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie (wskaźnik A) krajów Unii Europejskiej w latach 2005–2010 i 2010–2015

Wyszczególnienie	2005–2010	2010–2015
EU-28	4,0	1,9
Bułgaria	4,2	9,7
Węgry	3,8	8,9
Litwa	3,7	7,7
Słowacja	11,0	7,4
Łotwa	7,5	6,4
Czechy	4,4	6,1
Włochy	-2,9	5,8
Hiszpania	-0,6	3,7
Rumunia	4,1	3,6
Irlandia	-6,4	3,3
Słowenia	0,0	2,8
Portugalia	1,2	2,2
Szwecja	4,1	1,1
Francja	4,7	0,9
Cypr	-1,6	0,8
Polska	10,7	0,8
Estonia	8,2	0,6
Zjednoczone Królestwo	5,1	0,1
Holandia	2,8	0,1
Grecja	2,5	-1,0
Luksemburg	-6,6	-1,2
Chorwacja	3,9	-1,9
Belgia	5,8	-2,1
Malta	-2,0	-3,5
Austria	2,5	-3,9
Niemcy	3,4	-4,7
Dania	3,3	-5,2
Finlandia	4,3	-9,9

Źródło: Eurostat.

z rodzinnego gospodarstwa rolnego przypadający na osobę pełnozatrudnioną rodziny, przy czym dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego jest to wartość produkcji dodanej netto skorygowana o saldo dopłat i podatków oraz koszty czynników zewnętrznych (ziemi, pracy i kapitału).

W tabeli 2 przedstawiono średnioroczne zmiany wartości dodanej netto na osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie Unii Europejskiej i w poszczególnych krajach wchodzących w jej skład.

Tabela 3. Zmiany (%) wskaźników dochodowości pracy w krajach Unii Europejskiej

Kraj	Wskaźnik A		Wskaźnik B	
	Wartość dodana netto na jednostkę pełnozatrudnioną ogółem		Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na osobę pełnozatrudnioną rodziny	
	Zmiana 2015 r. w stosunku do:		Zmiana 2015 r. w stosunku do:	
	2013 r. (%)	średniego poziomu z poprzednich pięciu lat (%)	2013 r. (%)	średniego poziomu z poprzednich pięciu lat (%)
Finlandia	-34,6	-39,6	-63,8	-70,3
Niemcy	-39,5	-28,1	-74,8	-66,3
Dania	-13,2	-22,0	-58,5	-65,4
Słowacja	-1,5	2,5	-51,5	-65,3
Luxemburg	-7,4	-16,4	-22,5	-35,9
Zjednoczone Królestwo	-20,9	-16,1	-31,9	-26,1
Belgia	-3,5	-8,3	-11,8	-22,8
Austria	-9,4	-14,9	-13,2	-19,4
Polska	-16,0	-9,6	-18,9	-11,8
Czechy	3,4	5,8	0,9	-3,4
Rumunia	-10,5	-9,8	-9,1	-0,8
Malta	5,6	-0,5	5,7	-0,4
Holandia	-6,9	2,3	-18,3	0,9
Litwa	-4,6	4,0	-7,1	1,8
Szwecja	10,8	2,6	33,7	3,7
Estonia	-2,8	3,7	-4,0	4,3
Cypr	3,7	12,2	2,6	6,1
Węgry	-0,5	7,2	-2,7	7,4
Chorwacja	11,9	8,0	14,2	10,1
Francja	20,0	7,3	40,4	11,7
Grecja	21,5	11,2	25,3	12,2
Łotwa	18,7	16,4	21,5	15,0
Bułgaria	-1,2	15,6	-2,2	15,3
Słowenia	25,2	14,3	30,8	17,9
Hiszpania	-0,3	6,9	7,6	19,1
Irlandia	6,9	10,3	14,0	19,5
Włochy	-4,2	14,0	-8,0	20,1
Portugalia	1,4	11,2	2,7	20,6

Źródło: Eurostat.

Z danych zamieszczonych w tabeli 2 wynika, że w latach 2005–2010 średniorocznie dochody ludności rolniczej w UE-28, mierzone wskaźnikiem A wzrastały w tempie 4% rocznie. W tym samym czasie Polska osiągała prawie trzy razy wyższą dynamikę wzrostu dochodów (10,7%), zajmując drugą pozycję po Słowacji, w której średnioroczny wzrost dochodu na osobę wynosił 11%. Wysoką dynamikę wzrostu dochodów w tym okresie odnotowały również takie kraje jak: Estonia, Łotwa, Belgia, Wielka Brytania, Francja, Szwecja, Czechy i Rumunia, gdzie średnie roczne tempo wzrostu przekraczało 4%. Jedyne sześć spośród krajów UE-28 cechowało się ujemnymi wskaźnikami zmian dochodów.

W drugim analizowanym okresie (lata 2010–2015) nastąpiło pogorszenie sytuacji dochodowej w rolnictwie Unii Europejskiej. Średnio biorąc, Unia Europejska notowała roczny wzrost dochodów w wysokości 1,9%. Oznacza to, że dochody rosły zdecydowanie wolniej, niż w poprzednim okresie analizy. Podobnie jak w pierwszym okresie, tak i w latach 2010–2015 wystąpiło wyraźne zróżnicowanie tempa zmian dochodów przypadających na osobę pełnozatrudnioną w poszczególnych krajach UE. Największe średnioroczne wskaźniki wzrostu dochodów występowały w takich krajach jak: Bułgaria, Węgry, Litwa, Słowacja, Łotwa, Czechy oraz Włochy, gdzie przekraczały 5% rocznie. Niższymi wskaźnikami wzrostu (powyżej 2%) cechowały się takie kraje jak: Hiszpania, Rumunia, Irlandia, Słowenia i Portugalia. Równoległe dość liczna grupa krajów UE w latach 2010–2015 charakteryzowała się ujemnymi wskaźnikami wzrostu. Najgłębsze średnioroczne spadki (powyżej 4%) występowały w Niemczech, Danii i Finlandii.

Podkreślić należy, że w latach 2010–2015 dynamika zmian dochodów na osobę w poszczególnych latach była bardzo zróżnicowana. Najkorzystniejszy pod tym względem okazał się rok 2013. W tabeli 3 przedstawiono zmiany sytuacji dochodowej w rolnictwie w 2015 roku w porównaniu do najkorzystniejszego z minionych kilku lat tj. 2013 roku i do średniego poziomu z poprzednich pięciu lat.

Analizując zmiany dochodu mierzonego wartością dodaną netto przypadającą na osobę pełnozatrudnioną ogółem w gospodarstwach rolnych łatwo zauważyć, że poziom dochodu w 2015 roku w stosunku do 2013 roku, jak również w stosunku do średniego poziomu z ostatnich pięciu lat w niektórych krajach UE obniżył się bardzo znacznie, podczas gdy w innych krajach, co prawda nielicznych, zwiększył się. Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że poziom spadków i wzrostów dochodów mierzonych wskaźnikiem B był większy niż mierzony wskaźnikiem A. Jest to zrozumiałe, ponieważ koszty czynników zewnętrznych stanowią istotny składnik wartości dodanej netto. Dochody mierzone wskaźnikiem A w ostatnich dwóch latach (2014–2015) wyraźnie się zmniejszyły i to zarówno w odniesieniu do roku 2013, jak i średniego poziomu dochodów z okresu poprzednich 5 lat. Najgłębsze spadki dochodu mierzone wskaźnikiem A wystąpiły w takich krajach jak: Finlandia, Niemcy, Dania, Wielka Brytania, Austria,

Rumunia oraz Polska. Równocześnie jednak w części krajów dochody na osobę w 2015 roku były znacznie wyższe niż w 2013 roku, który uważany jest za wyjątkowo korzystny. Do tej grupy należą takie kraje jak: Słowenia, Francja, Grecja oraz Łotwa. W innych krajach, zarówno dynamika spadku, jak i wzrostu dochodów była wyraźnie mniejsza.

Dochody z rodzinnego gospodarstwa rolnego na osobę rodziny rolniczej

Z punktu widzenia oceny sytuacji dochodowej rodzin rolniczych, właściwszą miarą jest ocena poziomu dochodów za pomocą dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego przypadającego na pełnozatrudnionego członka rodziny (wskaźnik B). Analizując dane dotyczące tej kategorii dochodowej łatwo zauważyć, że w 2015 rok nastąpił głęboki spadek tak wyrażanych dochodów w takich krajach jak: Finlandia, Niemcy, Dania, Słowacja, Luksemburg, Belgia, Austria, Holandia. Do tej grupy należy również Polska. Z kolei w części krajów takich jak: Francja, Szwecja, Słowenia, Grecja, Łotwa, Irlandia dochód w 2015 roku mierzony wskaźnikiem B, był znacznie wyższy niż w 2013 roku, a w wielu krajach również większy niż średnio w ostatnich 5 latach. Dane te wskazują, że tendencje w zakresie zmian dochodów między krajami UE są mocno zróżnicowane.

Odnotowany spadek dochodów w Polsce skutkuje pogarszaniem się nastrojów społecznych wśród rolników. Wynika to najczęściej z tego, iż aktualnie osiągnięte dochody są porównywane z dochodami okresu poprzedniego. W sytuacji kiedy obecny poziom dochodów jest niższy niż w latach poprzednich, pojawia się przekonanie o pogarszającej się sytuacji dochodowej, nawet gdyby punktem odniesienia był rok, który okazał się bardzo korzystny na tle pozostałych wcześniejszych lat. Zaobserwowane w ostatnim czasie zmiany dochodów wskazują na coraz większe różnicowanie się dynamiki zmian wskaźników dochodowych na osobę w Unii Europejskiej.

Zmiany sytuacji dochodowej w rolnictwie w latach 2005–2016

Dla uzyskania pełnego obrazu zmian realnych dochodów z czynników produkcji, w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną w Unii Europejskiej, w tabeli 4 przedstawiono kształtowanie się poziomu dochodów w poszczególnych krajach Unii Europejskiej oraz grupach krajów w okresie od 2005 do 2016 roku.

W tabeli 4 podano poziomy dochodu w poszczególnych latach w relacji do 2010 roku, który przyjęto za punkt odniesienia (2010 = 100). Dane te potwierdzają długookresową tendencję wzrostową tak obliczonych dochodów w rolnictwie Unii Europejskiej i poszczególnych krajów wchodzących w jej skład. Najniższy

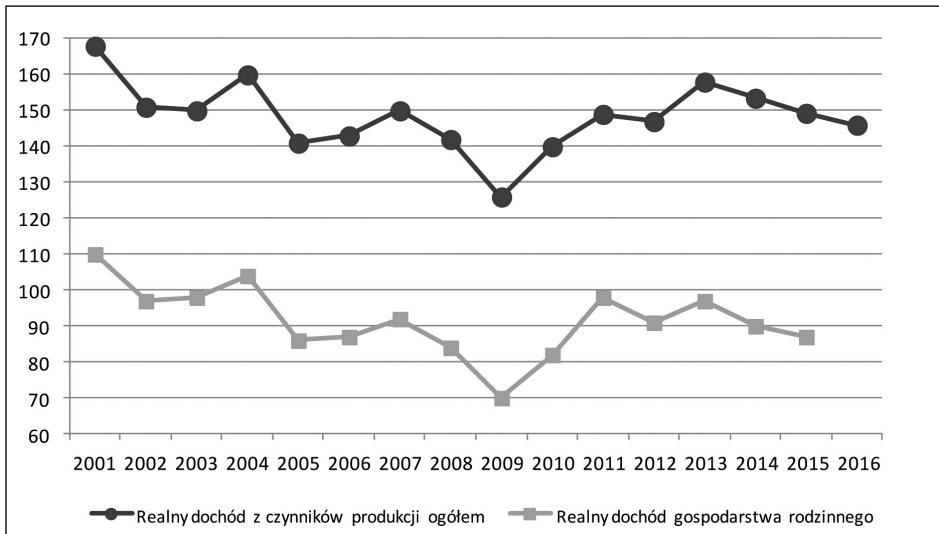
Tabela 4. Zmiany dochodów z czynników produkcji na osobę pełnozatrudnioną w Unii Europejskiej (wskaznik A, 2010=100)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Belgia	75,6	93,1	100,5	81,2	77,0	100,0	88,9	107,8	88,3	83,2	90,1	79,2
Bulgaria	81,5	79,1	79,3	128,1	89,8	100,0	114,1	133,3	162,0	172,8	159,0	164,3
Czechy	80,8	84,8	95,7	103,9	84,8	100,0	134,8	133,6	134,9	155,3	134,2	147,0
Dania	85,1	96,0	96,8	55,1	56,7	100,0	112,4	153,5	106,7	120,0	77,6	58,1
Niemcy	84,7	92,2	114,4	121,5	88,4	100,0	130,5	109,0	148,7	155,2	78,5	83,0
Estonia	67,4	66,9	92,5	71,4	60,6	100,0	124,5	144,8	134,3	126,7	102,9	71,4
Irlandia	139,1	114,6	125,7	113,4	87,8	100,0	125,2	112,1	115,8	120,9	117,4	122,4
Grecja	88,3	84,5	90,7	90,8	103,8	100,0	87,2	87,1	80,6	85,6	95,0	92,3
Hiszpania	102,8	98,3	110,5	94,0	94,3	100,0	101,1	102,5	112,7	116,3	119,9	125,2
Francja	79,6	88,3	99,5	85,9	70,8	100,0	104,6	105,3	89,6	99,7	104,6	88,4
Chorwacja	82,7	96,2	99,5	114,3	109,2	100,0	95,5	81,6	84,8	77,6	91,0	98,3
Włochy	115,9	112,1	110,2	113,0	110,5	100,0	118,3	126,9	150,2	136,4	132,8	121,7
Cypr	108,8	97,9	97,9	93,3	100,5	100,0	74,7	103,1	102,2	94,7	104,2	112,6
Łotwa	69,5	89,5	93,7	79,5	77,7	100,0	95,8	115,2	104,3	110,5	136,5	133,0
Litwa	83,5	74,2	111,1	102,8	88,1	100,0	127,8	159,7	144,4	131,8	145,2	148,0
Luksemburg	141,0	137,0	163,4	139,7	85,7	100,0	99,5	105,5	91,7	121,7	94,1	96,7
Węgry	82,9	88,9	95,1	126,0	85,4	100,0	148,7	136,6	150,0	160,1	153,0	173,0
Malta	110,4	108,1	105,3	98,0	109,4	100,0	87,0	82,3	80,9	79,5	84,1	78,3
Holandia	87,1	105,2	102,6	92,4	78,1	100,0	87,0	94,0	105,8	101,6	100,3	108,3
Austria	88,4	99,4	112,2	109,3	83,3	100,0	115,0	107,9	94,2	88,3	82,2	89,5
Polska	57,1	63,0	76,7	68,1	76,9	100,0	113,8	106,3	114,9	100,3	99,4	100,0
Portugalia	94,2	93,7	88,7	98,8	83,9	100,0	83,8	91,8	106,9	108,2	111,4	125,7
Rumunia	81,7	81,1	63,2	93,8	79,3	100,0	127,9	94,4	111,5	121,8	119,8	154,7
Słowenia	100,0	96,9	108,5	95,9	91,2	100,0	113,9	92,1	93,9	106,5	115,0	102,4
Słowacja	59,3	72,4	76,5	85,2	65,6	100,0	118,7	133,7	130,3	143,3	142,9	156,8
Finlandia	81,0	79,9	92,1	80,3	90,9	100,0	86,5	85,4	93,5	75,0	59,5	62,2
Szwecja	81,7	92,8	112,3	99,3	77,3	100,0	102,0	101,2	91,2	100,5	105,4	104,9
Zjednoczone Królestwo	77,9	79,8	81,1	103,3	106,1	100,0	116,7	110,7	119,4	117,1	100,5	96,4
UE-28	81,9	84,9	93,8	91,5	82,8	100,0	109,9	107,8	113,9	111,8	109,5	109,1
UE-15	91,8	94,3	112,9	97,8	89,4	100,0	107,4	107,4	113,5	109,8	106,1	102,6
UE-13	70,8	74,0	78,2	87,9	79,7	100,0	121,1	111,5	121,2	122,3	119,4	131,0

Źródło: Eurostat. Economic Accounts for Agriculture; DG Agriculture and Rural Development (calculations for EU-15 and EU-13), Marzec 2017.

poziom dochodu w UE-28 zanotowano w 2005 roku. Podobnie, w krajach UE-15, jak również w krajach UE-13 rok 2005 cechował się najniższym w analizowanym okresie poziomem dochodu z czynników produkcji na osobę pełnozatrudnioną. W kolejnych latach do 2013 roku w całej Unii Europejskiej następowała poprawa sytuacji dochodowej w rolnictwie mierzona wskaźnikiem A. Podobną tendencję zaobserwowano w grupie krajów UE-15. Tu również najwyższy poziom dochodu w całym analizowanym okresie osiągnięto w 2013 roku. Z kolei w krajach nowo przyjętych (UE-13) najkorzystniejsze dochody wystąpiły w 2016 roku. Warto jednak zauważyć, że w okresie 2011–2015 dochód z czynników produkcji przeliczony na osobę pełnozatrudnioną kształtował się na bardzo zbliżonym, ale równocześnie znacznie wyższym niż w okresie 2005–2010, choć tu również odnotowano, średnio biorąc, blisko 30% wzrost realnych dochodów. Cechą charakterystyczną sytuacji dochodowej w Unii Europejskiej jest to, że poszczególne kraje odnotowują w tych samych okresach często przeciwstawne tendencje, które w znacznym stopniu odbiegają od sytuacji prezentowanej na podstawie danych średnich dla UE.

Biorąc pod uwagę przypadek Polski warto zauważyć, że główny okres wzrostu dochodów przypadła na lata 2005–2013. Wystąpiła tu zatem sytuacja identyczna jak w całej Unii Europejskiej (UE-28), jak i w starych krajach Unii Europejskiej UE-15. W Polsce również po 2013 roku zanotowano realny spadek dochodów. W latach 2014–2015 w rolnictwie polskim poziom dochodów był porównywalny z osiągniętym w 2010 roku. Natomiast był od kilku do kilkunastu procent niższy niż w najkorzystniejszym pod względem dochodowym 2013 roku. Ta sytuacja może zakłócać dotychczasową ocenę zmian dochodów rolniczych, które od roku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej do 2013 roku włącznie, wykazywały wyraźną tendencję wzrostową, podobnie jak miało to miejsce średnio w całej Unii Europejskiej. Skala wzrostu dochodów w Polsce, co warto podkreślić, była jednak znacznie wyższa niż średnio w UE. Oceniając poziom dochodów w Polsce warto zauważyć, że wśród krajów Unii Europejskiej można znaleźć takie, w których poziom dochodów z czynników produkcji na osobę pełnozatrudnioną w 2016 roku był niższy niż w wyjściowym roku analizy (2005). Do krajów tych należą Dania, Irlandia, Luksemburg, Malta i Finlandia. Równocześnie, można wskazać grupę krajów, w których realne dochody w 2016 roku były ponad dwa razy wyższe niż w 2005 roku. W grupie tych krajów znajdują się: Bułgaria, Węgry i Słowacja. W Polsce realny poziom dochodu na osobę w 2016 roku był o 75% wyższy niż w 2005 roku, a więc jest to również znaczny wzrost, choć wszystkie kraje nowo przyjęte do Unii Europejskiej (UE-13) odnotowały w latach 2005–2015 wzrost dochodów o 84%. W tym kontekście warto zauważyć, że w starych „krajach” UE-15 dochód ten wzrósł zaledwie o 12%. Nie ulega zatem wątpliwości, że rolnicy w krajach nowo przyjętych odnotowali znacznie wyższą dynamikę poprawy swoich dochodów niż rolnicy „starych” krajów Unii Europejskiej.



Rysunek 1. Dochody realne sektora rolnego ogółem w Unii Europejskiej UE-27 i w mld euro

Źródło: Eurostat za Statistical Factsheet European Union, European Commission, June 2017.

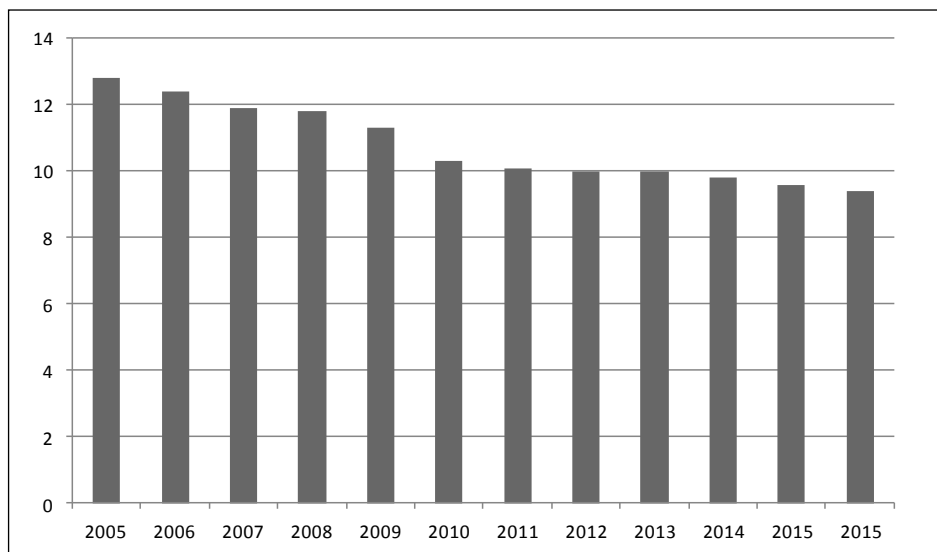
Nadal jednak ci ostatni osiągają w wielkościach bezwzględnych znacznie wyższe dochody niż rolnicy krajów nowo przyjętych. Wynika to nie tylko z różnic w wysokości płatności obszarowych, ale przede wszystkim jest rezultatem znacznych różnic w wydajności pracy w rolnictwie między „starymi” krajami UE a krajami nowo przyjętymi (UE-13).

Sytuacja dochodowa sektora rolnego w długim okresie wykazuje wyraźne różnicowanie w poszczególnych latach (rys. 1).

Długookresowa tendencja zmian dochodowych całego sektora rolnego UE-27 wskazuje, że pomimo corocznych wahań średni poziom dochodów w ujęciu realnym wykazuje lekką tendencję spadkową. Z oczywistych względów poziom dochodu sektora rolnego z czynników produkcji jest wyższy niż poziom dochodów gospodarstwa rodzinnego. Jednak o sytuacji dochodowej ludności w rolnictwie decyduje nie tyle ogólny poziom dochodów sektora rolnego, ile poziom dochodu przypadający na osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie.

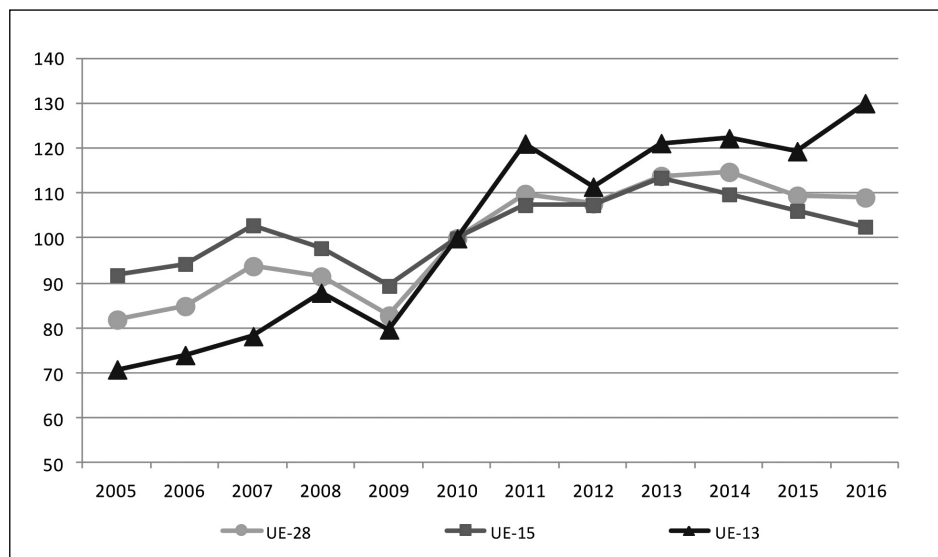
Zmiany zatrudnienia w rolnictwie

Cechą charakterystyczną rozwoju rolnictwa jest systematycznie zmniejszający się poziom zatrudnienia. Jest to związane z postępującym procesem mechanizacji i automatyzacji procesów produkcyjnych w rolnictwie. Spadek zatrudnienia w rolnictwie UE potwierdza rysunek 2.



Rysunek 2. Liczba osób pełnozatrudnionych w rolnictwie Unii Europejskiej (UE-28)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat za Statistical Factsheet European Union. European Commission. June 2017.



Rysunek 3. Realny dochód z czynników produkcji na osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie (wskaźnik A, 2010=100)

Źródło: Eurostat za Statistical Factsheet European Union. European Commission. June 2017.

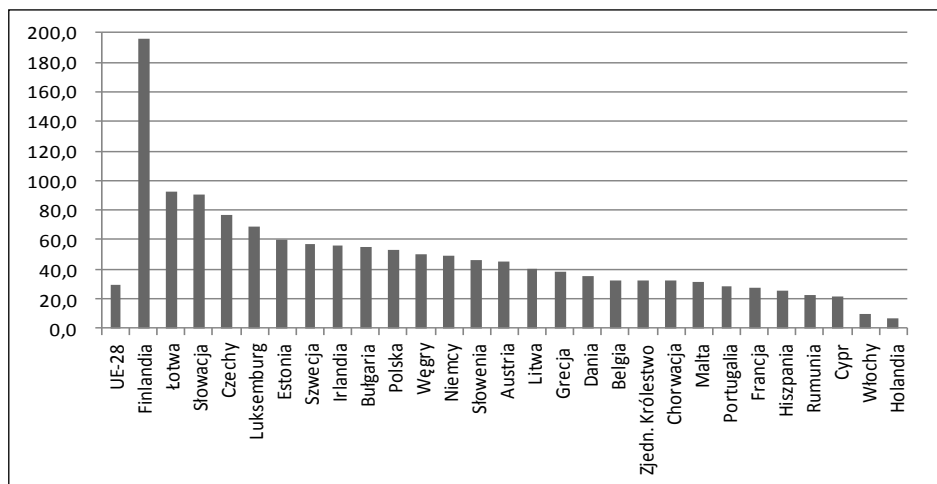
Z rysunku 2 wynika, że w latach 2005–2011 obserwowano w Unii Europejskiej szybsze tempo spadku liczby zatrudnionych niż w latach 2011–2015. Również w Polsce liczba zatrudnionych w rolnictwie zmniejsza się, jednak począwszy od 2010 roku, jak wynika z danych Eurostat, liczba zatrudnionych utrzymuje się na podobnym poziomie około 1,9 mln osób pełnozatrudnionych. Należy zauważyć, że poziom zatrudnienia w rolnictwie polskim należy do jednego z najwyższych w UE, stanowi bowiem około 22% zatrudnionych w rolnictwie UE-28. W ocenie sytuacji dochodowej w rolnictwie należy posługiwać się wskaźnikami dochodu odniesionego do liczby pełnozatrudnionych. Z rysunku 3, prezentującego dochody przeliczone na osobę pełnozatrudnioną (wskaźnik A) wynika, że realne dochody ludności rolniczej w analizowanym okresie wykazywały tendencję rosnącą, przy czym trend wzrostowy w krajach nowo przyjętych (UE-12) był zdecydowanie wyraźniejszy niż w starych krajach Unii Europejskiej (UE-15). Wzrost ten cechował się jednak zróżnicowaną dynamiką w różnych okresach. Dynamika ta w latach 2005–2009 i w latach 2011–2016 była mniejsza niż w latach 2009–2011. Sytuacja w starych krajach UE-15 była podobna. W latach 2005–2008 miał tu miejsce niewielki wzrost dochodów, podczas gdy po okresie kryzysu (od 2010 roku włącznie) nastąpił skokowy wzrost dochodów mierzonych wskaźnikiem A.

Kraje te osiągnęły najwyższy poziom dochodów w 2013 roku, po którym zaobserwowano tendencję spadkową. W krajach UE-12 spadek ten notowany jest od 2014 roku, ale już 2016 rok okazał się najkorzystniejszy. Analiza rysunku 3, wskazuje wyraźnie, że dynamika wzrostu dochodów rolniczych na osobę pełnozatrudnioną w krajach nowo przyjętych w całym analizowanym okresie była znacznie większa niż w krajach UE-15, gdzie w zasadzie o wroście dochodów możemy mówić od 2010 do 2013 roku.

Subsydia wspierają dochody w rolnictwie

Oceniając poziom dochodów rolniczych w poszczególnych krajach należy zauważyć, iż są one w dużej mierze pochodną subsydiów kierowanych do tego sektora. Na rysunku 4 przedstawiono udział subsydiów w wartości dodanej. Średnio w krajach UE-28 subsydia stanowią blisko 30% wartości dodanej sektora rolnego.

Jednak między poszczególnymi krajami występują bardzo istotne różnice, np. w Holandii i we Włoszech udział ten nie przekracza 10%, podczas gdy w Finlandii wynosił on prawie 196%, a na Łotwie i w Słowacji ponad 90%. W wielu krajach poziom subsydiów w wartości dodanej stanowi ponad 50%. Są to w przewadze kraje nowo przyjęte do Unii Europejskiej oraz takie stare kraje UE jak Szwecja i Irlandia. Do tej grupy państw należy również Polska, gdzie subsydia stanowią 53,4% wartości dodanej. Podobny poziom subsydiów w wartości dodanej sektora rolnego występuje na Węgrzech oraz w Niemczech,



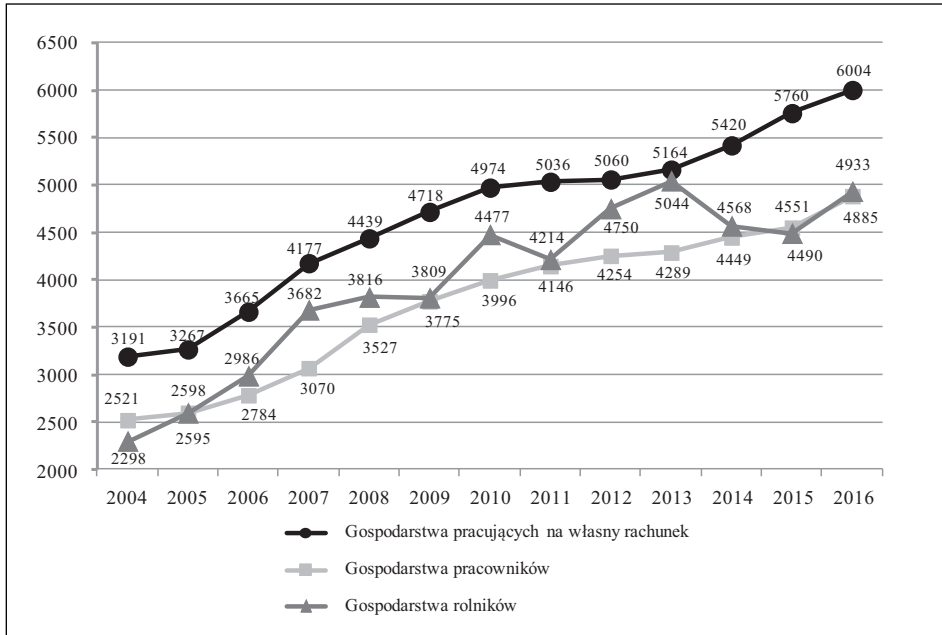
Rysunek 4. Udział subsydiów w wartości dodanej (%)

Źródło: Eurostat.

a tylko nieco niższy jest on w Słowenii, Austrii i na Litwie, w których to państwach przekracza 40%. Około 1/3 wartości dodanej stanowią subsydia w takich krajach jak: Grecja, Dania, Belgia, Wielka Brytania i Chorwacja. Wreszcie w takich krajach jak Malta, Portugalia, Francja, Hiszpania, Rumunia oraz Cypr dotacje stanowią w przedziale 22–29% wartości dodanej. Wynika z tego, że dochody poszczególnych krajów UE są w bardzo różnym stopniu uzależnione od subsydiów. Może to mieć istotne znaczenie dla sytuacji dochodowej rolnictwa i gospodarstw rolnych w poszczególnych krajach UE w przypadku zmiany zasad zjawisko istotne z punktu widzenia perspektywy rozwojowej rolnictwa w poszczególnych krajach na wypadek rewizji dotychczasowych zasad WPR. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku zmian WPR i ograniczenia stopnia finansowania sektora rolnego kraje o niskim udziale subsydiów w dochodach będą w sytuacji korzystniejszej niż kraje, które są w dużym stopniu uzależnione od zewnętrznego wsparcia finansowego. Polska należy do grupy krajów o średnim poziomie wsparcia finansowego dochodów, jednak dość znacznym, bo przekraczającym 50% dochodów sektora rolnego.

Dochody gospodarstw domowych rolników i innych grup zawodowych

Ocena sytuacji dochodowej w rolnictwie wyłącznie na podstawie dochodów osiąganych z gospodarstwa rolnego nie daje pełnego obrazu sytuacji dochodowej rodzin rolniczych. W aktualnie stosowanej w Unii Europejskiej metodyce oceny sytuacji dochodowej producentów rolnych ujmuje się wyłącznie



Rysunek 5. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny w gospodarstwach domowych w latach 2004–2016 (w PLN)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

te dochody, które mają swoje źródło w produkcji rolniczej i produkcji z nią związanej np. przetwórstwo rolne. Nie uwzględnia się innych dochodów m.in. osiąganych z pracy poza gospodarstwem rolnym, świadczeń emerytalno-rentowych czy socjalnych, a także dochodów osiąganych z dzierżawy czy najmu. Z tego względu w ocenie sytuacji dochodowej rodzin rolniczych celowe jest porównanie ich dochodów z dochodami osiąganymi przez inne grupy zawodowe, przy równoczesnym uwzględnieniu pozarolniczych źródeł dochodu. Kategorią, która pozwala na takie porównania, jest np. dochód rozporządzalny gospodarstwa domowego.

Z danych przedstawionych na rysunku 5 wynika, że w roku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej miesięczne dochody rozporządzalne gospodarstw domowych rolników były znacznie niższe niż dochody gospodarstw domowych pracowników, a w szczególności gospodarstw domowych osób pracujących na własny rachunek. Już w 2005 roku nastąpiło zrównanie się dochodów gospodarstw domowych rolników i pracowników. W dalszym ciągu dochody gospodarstw domowych obu tych grup kształtowały się na poziomie znacznie niższym, niż dochody gospodarstw domowych osób pracujących na własny rachunek.

W kolejnych latach dochody gospodarstw domowych rolników wzrastały w szybszym tempie niż gospodarstw domowych pracowników. Sytuacja taka utrzymywała się do 2013 roku, kiedy dochody gospodarstw domowych rolników zbliżyły się do gospodarstw domowych osób pracujących na własny rachunek i były znacznie wyższe niż dochody gospodarstw domowych pracowników. W latach kolejnych 2014–2016, a w szczególności w latach 2014–2015 dochody gospodarstw domowych rolników znacznie się obniżyły i w 2015 roku ich poziom był nieco niższy niż gospodarstw domowych pracowników i dużo niższy niż dochody gospodarstw domowych osób pracujących na własny rachunek. Ostatni 2016 rok uwzględniony w analizie przyniósł ponowny wzrost przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych rolników, ale także i pracowników. W roku tym dochód rozporządzalny gospodarstw domowych rolników był ponownie nieco wyższy niż gospodarstw domowych pracowników i dalej znacznie niższy niż dochód gospodarstw osób pracujących na własny rachunek.

Wyciągając wnioski z danych zamieszczonych na rysunku 5 należy stwierdzić, że przeciętny dochód rozporządzalny rolników w latach 2004–2016 zwiększył się o 115%, czyli był w ujęciu nominalnym ponad 2 razy większy niż w roku wejścia Polski do Unii Europejskiej. W tym samym czasie dochody rozporządzalne gospodarstw pracowników zwiększyły się o 94%, a osób pracujących na własny rachunek o 88%. Wskazuje to, że dochody gospodarstw domowych rolników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej wzrastały szybciej niż pozostałych porównywanych grupach. Wzrostowy trend dochodów rozporządzalnych rolników został wyhamowany w okresie po korzystnym 2013 roku. W związku z tym, że najczęściej ocena poziomu osiągniętych dochodów jest konfrontowana z okresem poprzednim, rolnicy mogą odczuwać pewne niezadowolenie ze swojej sytuacji dochodowej w ostatnich 2–3 latach. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w krajach Unii Europejskiej, gdzie również dochody z ostatnich trzech lat kształtują się na poziomie nieco niższym niż w bardzo korzystnym 2013 roku. Dotyczy to w szczególności rolników ze „starych” krajów Unii Europejskiej (UE-15), gdzie dochody te w ostatnich trzech latach były o około 3–4 punkty procentowe niższe niż w 2013 roku. Korzystniejszą w tym zakresie sytuację odnotowano w krajach nowo przyjętych do Unii Europejskiej, jednak nie dotyczyło to Polski.

Mając na uwadze fakt, że liczba osób w gospodarstwach domowych porównywanych grup społeczno-zawodowych jest zróżnicowana, celowe jest prześledzenie zmian przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego w gospodarstwach domowych przypadającego na osobę. Dane z tego okresu przedstawiono w tabeli 5.

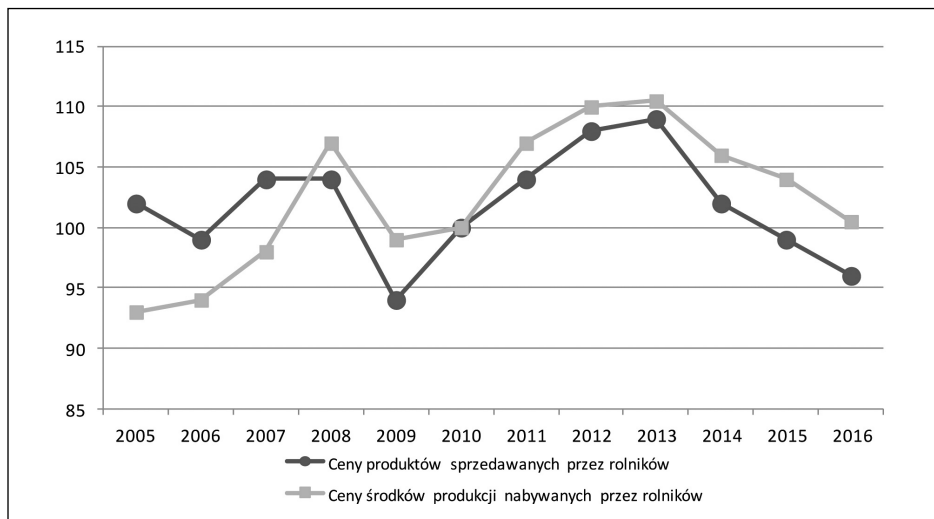
Tabela 5. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny w gospodarstwach domowych w latach 2010–2016 na osobę (zł)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016/2010
Gospodarstwa pracujących na własny rachunek	1468	1497	1518	1581	1632	1739	1792	122,1
Gospodarstwa pracowników	1200	1240	1280	1306	1349	1387	1495	124,6
Gospodarstwa rolników	1050	990	1098	1156	1051	1046	1151	109,6

Źródło: Dane GUS.

Analiza zawartych tu danych wskazuje, że przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwach domowych rolników wzrastał w analizowanym okresie wolniej niż w pozostałych porównywanych grupach gospodarstw domowych. Wynika to głównie z tego, że po 2013 roku w rolnictwie nie odnotowano wzrostu dochodu. W 2016 roku dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwach domowych rolników był o 23% niższy niż w gospodarstwach domowych pracowników i ponad 1/3 niższy niż w gospodarstwach domowych pracujących na własny rachunek. W wyjściowym roku analizy tj. 2010 różnice te były odpowiednio mniejsze i wynosiły 12,5% i 28,5%. Komentując te dane warto jednak przypomnieć, że np. w 1998 roku dochód rozporządzalny w gospodarstwach domowych rolników na osobę był o 25,5% niższy niż w gospodarstwach domowych pracowników i o 38% niższy niż w gospodarstwach domowych osób pracujących na własny rachunek. Wynika z tego, że na skutek zaobserwowanej w ostatnich trzech latach stagnacji dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych rolników, ich sytuacja na tle porównywanych grup gospodarstw domowych w stosunku do okresu poprzedniego się pogorszyła, jednak ciągle jeszcze jest ona korzystniejsza niż w końcu lat 90. ubiegłego stulecia. Oznacza to, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej sytuacja dochodowa rolników wyraźnie się poprawiła, szczególnie do 2013 roku włącznie. Oceniając poziom dochodów rozporządzalnych w różnych grupach gospodarstw domowych trzeba jednak mieć na uwadze to, że cechą gospodarstw domowych rolników są niższe poziomy wydatków na towary i usługi konsumpcyjne niż w pozostałych grupach gospodarstw.

Na sytuację dochodową gospodarstw rolnych w dużym stopniu wpływa kształtowanie się cen skupu produktów rolnych oraz cen nabywanych przez rolników towarów i środków produkcji. W długookresowym trendzie zmian tych cen, daje się zauważyć, że ceny nabywanych towarów i środków produkcji wzrastają szybciej niż ceny skupu produktów rolnych. Podobnie w okresach spadkowych tendencji cenowych ma miejsce głębszy spadek cen skupu produktów rolnych niż cen towarów nabywanych przez rolników. Ilustruje to rysunek 6.



Rysunek 6. Zmiany cen produktów sprzedawanych i cen środków produkcji nabywanych przez rolników w Unii Europejskiej (UE-28, 2010=100)

Źródło: Eurostat za Statistical Factsheet European Union. European Commission. June 2017.

Może to świadczyć o tym, że sektory otoczenia rolnictwa wykorzystują swoją przewagę rynkową, zwiększając wyraźnie ceny oferowanych towarów i usług w warunkach poprawy koniunktury w rolnictwie, jak również obniżając ceny w stopniu mniejszym niż notowane spadki cen produktów rolnych, w okresach dekonunktury.

Podsumowanie

Dochody ludności stanowią ważne kryterium oceny zachodzących procesów społeczno-ekonomicznych. Ważny jest przy tym nie tylko absolutny poziom dochodów, ale również istotne są ich zmiany w czasie i relacje dochodów między grupami społecznymi. W dyskusjach na temat zróżnicowania dochodowego ludności często poruszonym problemem są różnice dochodowe ludności rolniczej i pozarolniczej. Poziom osiąganego dochodów w rolnictwie decyduje nie tylko o możliwej konsumpcji w gospodarstwie domowym, ale również określa możliwości rozwojowe gospodarstwa rolnego.

W Polsce, przed wstąpieniem do Unii Europejskiej sytuacja dochodowa w rolnictwie była w większości okresów dość trudna. Zmieniła się ona w sposób wyraźny wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Wynikało to z wprowadzenia zasilania finansowego gospodarstw rolnych przez budżet Unii Europejskiej (dopłaty bezpośrednie i inne formy wsparcia) oraz objęcia Polski wspólnym rynkiem europejskim, z czym związane były nowe możliwości eksportowe, które

z powodzeniem zostały wykorzystane. Podczas, gdy w całej Unii Europejskiej, obejmującej 28 krajów w latach 2005–2010 notowano średnioroczne spadki wartości dodanej brutto sektora rolnego w wysokości -0,3%, to w Polsce miał miejsce wzrost tej kategorii dochodowej w wysokości 5% rocznie i był najwyższy wśród krajów nowo przyjętych do UE. W latach 2010–2015 sytuacja wyraźnie się zmieniła. Rolnictwo całej UE-28 odnotowało wzrost wartości dodanej brutto sektora rolnego, wynoszący średniorocznie 1,9%, podczas gdy w Polsce wyniósł on zaledwie 0,1% a w niektórych krajach UE był ujemny.

Cechą charakterystyczną sytuacji dochodowej w Unii Europejskiej jest to, że poszczególne kraje odnotowują w tych samych okresach (latach) często przeciwstawne tendencje, które w znacznym stopniu odbiegają od sytuacji prezentowanej na podstawie danych średnich dla UE. W latach 2010–2016 w UE-28 miał miejsce wzrost dochodów, natomiast w Polsce, po korzystnym okresie 2013 roku, można mówić o stagnacji dochodów w rolnictwie. Począwszy od 2014 roku dochody te były zbliżone do dochodów osiągniętych w 2010 roku. Ciągłe jednak, o czym należy pamiętać, w 2010 roku, dochody te w Polsce były prawie dwa razy wyższe niż w 2005 roku.

Warto również podkreślić, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, w kolejnych latach do 2013 roku włącznie, dochody gospodarstw domowych polskich rolników wzrastały w szybszym tempie niż dochody gospodarstw domowych pracowników. Ostatnie 3 lata były pod tym względem mniej korzystne. Jednak w dalszym ciągu w porównaniu do sytuacji dochodowej w rolnictwie wielu krajów europejskich (m.in. Belgia, Dania, Niemcy, Szwecja, Francja, Estonia, Finlandia), gdzie w ostatnim czasie nastąpił spadek dochodów na osobę w odniesieniu do 2010 roku, w Polsce można mówić o stabilizacji dochodów. Jednak dochód na osobę w 2016 roku był niższy niż w bardzo korzystnym pod tym względem 2013 r., podobnie jak w „starych” krajach UE-15. Sytuacja taka może powodować spadek stopnia zadowolenia zarówno europejskich, jak i polskich rolników z osiągniętych dochodów. Powszechnie wiadomo, że w subiektywnej ocenie dochodów ważną rolę odgrywa porównanie aktualnie osiągniętych dochodów do dochodów z okresu poprzedniego, a to w przypadku Polski, w ostatnich kilku latach wypada mniej korzystnie, niż w początkowym okresie przynależności Polski do Unii Europejskiej.

Literatura

- Hergrenes A., i in., *Income instability among farm households – evidence from Norway*, „Farm Management: Journals of the Institute of Agricultural Management” 2001, 11(1).
- Niezgoda D., *Zróżnicowanie dochodów w gospodarstwach rolnych oraz jego przyczyny*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2009, nr 1.

- Phimister E., i in., *The Dynamics of Farm Incomes*, „Journal of agricultural economics” 2004 t. 55, nr 2.
- Runowski H., *Zmienność dochodów gospodarstw rolnych w krajach Unii Europejskiej i jej przyczyny*, „Rocz. Nauk” 2010. Seria, t. XIII, z. 1.
- Runowski H., *Kształtowanie się dochodów gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej*. Prace Naukowe Uniwersytetu we Wrocławiu, 2014, nr 361.
- Vrolijk H., i in., *Stabilność dochodów w rolnictwie holenderskim. Analiza zmienności dochodów gospodarstw rolnych w oparciu o dane FADN*, Maszynopis, 2007.
- Zawalińska K., Majewski E., Wąs A., *Długookresowe zmiany w dochodach polskiego rolnictwa na tle krajów UE*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, T. XVII, Z. 6.
- Zegar J., *Przesłanki i uwarunkowania kształtowania dochodów w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 2001.

Streszczenie

Dochody ludności decydują o poziomie zaspokojenia poszczególnych rodzajów potrzeb ludności i w efekcie stanowią wyznacznik poziomu jakości życia. Poziom dochodów w rolnictwie decyduje nie tylko o możliwej konsumpcji w gospodarstwach domowych rolników, ale również o możliwościach rozwojowych warsztatu rolnego. Przed wstąpieniem do Unii Europejskiej sytuacja dochodowa w rolnictwie polskim była w większości okresów trudna. Zmieniła się ona w sposób wyraźny wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Wynikało to m.in. z wprowadzenia zasilania finansowego gospodarstw rolnych z budżetu Unii Europejskiej (dopłaty bezpośrednie i inne formy wsparcia) oraz objęcia Polski wspólnym rynkiem europejskim. Podczas, gdy w całej Unii Europejskiej, obejmującej 28 krajów, w latach 2005–2010 notowano średnioroczne spadki wartości dodanej brutto sektora rolnego w wysokości -0,3%, to w Polsce miał miejsce wzrost tej kategorii dochodowej w wysokości 5% rocznie i był najwyższy wśród krajów nowo przyjętych do UE. W latach 2010–2016 w UE-28 miał miejsce wzrost dochodów, natomiast w Polsce, po korzystnym okresie do 2013 roku, w kolejnych 3 latach można mówić o stagnacji dochodów w rolnictwie.

Słowa kluczowe

dochody w rolnictwie, kraje UE, Polska, zróżnicowanie, tendencje

Agricultural income in Poland and in the European Union countries

Abstract

The income determines the level of satisfaction of particular types of needs of the population and as a result determines the level of quality of life. At the same time the level of income in agriculture determines not only the possible consumption in the farmers' households, but also the development possibilities of the agricultural workshop. Prior to joining the European Union, the income situation in Polish agriculture was difficult in most periods. It changed markedly with the accession

of Poland to the European Union. This was followed by, among others introduction of financial support for agricultural holdings from the European Union budget (direct subsidies and other forms of support) and the inclusion of Poland in the common European market. While across the European Union of 28 countries, the average annual decline in gross value added of the agricultural sector in the years 2005–2010 was -0.3%, in Poland there was an increase in this income category by 5% per annum and was the highest among the new EU countries joining in 2004 . In general in all 28 EU Member States in the years 2010–2016 there was an increase in income, while in Poland, after a favourable period until 2013, in the next 3 years can be observed the stagnation of income in agriculture.

Key words

Income in agriculture, EU countries, Poland, differentiation, tendencies

Prof. SGGW dr hab. Jarosław Gołębiowski

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych

Przesłanki i warunki realizacji strategii biogospodarki w UE

Wprowadzenie

W 2012 r. Komisja Europejska przyjęła dokument strategiczny zatytułowany „Innowacje na rzecz zrównoważonego wzrostu: biogospodarka dla Europy”. Strategia ta ma na celu stworzenie warunków do rozwoju innowacyjnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarki, w której możliwe jest pogodzenie bezpieczeństwa żywnościowego z wykorzystaniem odnawialnych zasobów w celach przemysłowych i ochroną środowiska¹.

Koncepcja biogospodarki opiera się na dwóch ogólnych założeniach. Pierwsze wskazuje, że obecnie dostępne zasoby surowców pochodzących z rolnictwa, leśnictwa i rybactwa (zasoby biomasy), nie są optymalnie wykorzystywane. W gospodarce istnieją znaczne możliwości zwiększenia produkcji wyrobów i wytwarzania energii, w oparciu o dostępne zasoby biomasy. Drugie założenie wskazuje, że potencjalne zasoby biomasy można zwiększyć przez wzrost produkcji, który można osiągnąć przez wyższy poziom plonów, zwiększenie powierzchni zasiewów, wprowadzenie nowych lub ulepszonych odmian roślin uprawnych lub powstających w wyniku postępu w genetyce i biotechnologii.

Prognozy demograficzne wskazują, że w nadchodzących dziesięcioleciach świat stanie w obliczu nowych wyzwań, które wynikają ze zmian środowiskowych, społecznych, politycznych i gospodarczych, zachodzących w skali globalnej. Wzrost populacji na świecie wraz z przewidywanym wzrostem dochodów, spowoduje zwiększenie popytu na surowce i produkty wytwarzane w rolnictwie,

¹ European Commission, Commission Staff working Document accompanying Communication on Innovating for Sustainable Growth, A Bioeconomy for Europe. SWD (2012), 11 final, Brussels 13.02.2012.

leśnictwie, takie jak żywność, pasze, paliwa i materiały. Brak odpowiednich reakcji na te zmiany może prowadzić w niedalekiej przyszłości do wzrostu konkurencji o zasoby, a w konsekwencji do braku stabilizacji na światowych rynkach rolno-żywnościowych i surowców energetycznych.

Inną wizją, bardziej optymistyczną, jest założenie, że w gospodarce następuje wzrost znaczenia rynku energii odnawialnej, pełne wykorzystanie odpadów (odzysk surowców), rozwój produkcji uwzględniający zasady trwałego rozwoju oraz zmiany wzorców konsumpcji, które pozwolą na zachowanie środowiska naturalnego dla przyszłych pokoleń. Wyzwania związane z realizacją strategii biogospodarki polegają na uwzględnieniu zarówno ryzyka wynikającego z najgorszych scenariuszy, jak i możliwości związanych ze scenariuszami optymistycznymi.

Celem opracowania jest omówienie przesłanek i warunków rozwoju biogospodarki w Unii Europejskiej. W artykule zdefiniowano pojęcie biogospodarki, omówiono wyzwania społeczne, które biogospodarka powinna rozwiązywać oraz zasady przejścia europejskiej gospodarki do trwałej biogospodarki. Podstawą źródłową opracowania była literatura przedmiotu oraz dokumenty programowe krajowych i unijnych instytucji gospodarczych i rządowych.

1. Korzyści i problemy związane z wdrożeniem strategii biogospodarki

Zgodnie z przyjętą przez UE strategią, biogospodarka „(...) określana jest jako produkcja odnawialnych zasobów i ich przetwarzanie na żywność, pasze, produkty i materiały oraz bioenergię. Obejmuje rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, produkcję żywności, wytwarzanie masy celulozowej i papieru, a także części przemysłu chemicznego i energetycznego². W literaturze wskazuje się jednak, że biogospodarka to coś więcej niż zwykły zestaw wyodrębnionych podsektorów gospodarki narodowej. Biogospodarkę należy rozumieć jako zbiór relacji między społeczeństwem a biosferą dotyczących: dostarczania towarów i usług, emisji zanieczyszczeń i negatywnych efektów zewnętrznych, ale także wytwarzania pozytywnych efektów zewnętrznych w celu zapewnienia warunków, umożliwiających zachowanie niezniszczonego środowiska dla przyszłych pokoleń³.

Wykorzystanie zasobów biomasy do celów gospodarczych od wieków było podstawą rozwoju społeczeństw. Jak podkreślają McCormick i Kautto⁴ od tysiącleci biogospodarka ma swój udział w życiu społecznym i rozwoju gospodarczym. Powstaje zatem pytanie dlaczego na początku XXI w. konieczny jest powrót do biogospodarki i transformacja istniejącego systemu gospodarczego z uwzględnieniem

² Ibidem.

³ B. Kovacs, *Sustainable Agriculture, Forestry and Fisheries in the Bioeconomy-A Challenge for Europe*, European Commission Directorate-General for Research and Innovation, Brussels 2015.

⁴ K. McCormick, N. Kautto, *The bioeconomy in Europe*, An overview. Sustainability 2013, 5: 2589-2608, doi:10.3390/su5062589.

zasad biogospodarki? Podstawową przyczyną rozwoju koncepcji biogospodarki jest przede wszystkim ogromny postęp w technologii, który otworzył nowe możliwości produkcji artykułów o wysokiej wartości dodanej z surowców rolniczych i leśnych oraz pozyskiwanych z wód lądowych i morskich. Szczególnie w takich dziedzinach jak produkcja żywności, chemikaliów, farmaceutyków i energii⁵.

Rozwój technologii oraz inwestycje produkcyjne w rolnictwie, leśnictwie i przemyśle wpływają na równowagę między społeczeństwem a biosferą. Jak podkreśla się w literaturze w ostatnim stuleciu wpływ człowieka na biosferę staje się coraz większy i obejmuje wiele negatywnych zjawisk⁶. Dlatego wśród różnych scenariuszy rozwoju europejskiej gospodarki pojawia się ten, który uwzględnia zrównoważone wykorzystanie biosfery określane jako biogospodarka lub „zrównoważona gospodarka oparta na zasobach biologicznych”.

Z procesem transformacji europejskiej gospodarki w kierunku biogospodarki wiąże się wiele oczekiwań, ale także powstają liczne problemy⁷. Wdrożenie skutecznej strategii biogospodarki wymaga przede wszystkim jej akceptacji przez społeczeństwo. Badania przeprowadzone w 2011 r. w krajach UE, wykazały generalnie pozytywny odbiór tej koncepcji przez różne grupy społeczne⁸. Podkreślano wówczas głównie krótkoterminowe korzyści związane z redukcją odpadów i zanieczyszczeń. Z drugiej strony pojawiają się również poważne obawy dotyczące globalnego bezpieczeństwa żywnościowego i nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych. W tym przypadku wskazuje się głównie na problem związany z rosnącym wykorzystaniem biomasy do celów nieżywnościowych w takich sektorach jak produkcja paliw i wytwarzanie materiałów⁹.

Wdrożenie strategii biogospodarki będzie wymuszało dostosowania w polityce gospodarczej, w tym w polityce rolnej i rozwoju obszarów wiejskich. Dotychczasowa polityka rolna w zakresie leśnictwa realizuje model mający na celu optymalizację produkcji dóbr i usług publicznych. Koncepcja wielofunkcyjnego rolnictwa i leśnictwa została włączona do modeli biznesowych przedsiębiorstw i gospodarstw rolnych oraz kierunków rozwoju obszarów wiejskich. Jej celem jest podniesienie jakości życia na obszarach wiejskich, zwiększenie udziału rolników w wartości dodanej i dywersyfikacja działalności na obszarach wiejskich. Z kolei polityka żywnościowa w zakresie jakości produktów wspiera rozwój

⁵ M. Adamowicz, *European Concept of Bioeconomy and its Bearing on Practical Use*, „Economic and Regional Studies” 2014, Vol. 7, No. 4.

⁶ W. Steffen, K. Richardson, J. Rockström, S.E. Cornell, L. Fetzer, E.M. Bennett, E. Biggs, S.R. Carpenter, W. de Vries, C.A. de Wit, C. Folke, D. Gerten, J. Heinke, G.M. Mace, L.M. Persson, V. Ramanathan, B. Reyers, S. Sörlin, *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*, „Science” 2015, 347(6223).

⁷ S.F. Pfau, J.E. Hagens, B. Dankbaar, A.J.M. Smits, *Visions of Sustainability in Bioeconomy Research*, Sustainability 2014, 6, 1222-1249; doi:10.3390/su6031222.

⁸ European Commission, *Bio-based economy in Europe: state of play and future potential Part 1*. European Commission, Brussels, Belgium 2011.

⁹ Ibidem.

lokalnych systemów żywnościowych oraz produkcję wyrobów tradycyjnych i lokalnych (np. chronione nazwy pochodzenia, chronione oznaczenie geograficzne). Podobnie zreformowana polityka rybołówstwa promuje trwałe rybołówstwo i wzrost niebieskiej gospodarki.

Wszystkie te wartości byłyby zagrożone, gdyby „przejsie do biogospodarki” miało tylko na celu zapewnienie taniej biomasy dla rozwijającego się przemysłu opartego na surowcach naturalnych pochodzenia biologicznego (chemiczny, farmaceutyczny, energetyczny). W praktyce bez uwzględnienia priorytetu w postaci wykorzystania biomasy jako surowca do produkcji żywności, przejście to może generować presję na ceny artykułów spożywczych. Nadmierne skupienie się na alternatywnych zastosowaniach biomasy mogłoby spowodować odejście od modeli rolnictwa i produkcji żywności, skoncentrowanych na wytwarzaniu produktów o wysokiej jakości, zachowaniu krajobrazu i tradycji kulturowej, czy rozwoju agroturystyki¹⁰, które są kluczem do przewagi konkurencyjnej wielu obszarów wiejskich, i dają silną pozycję europejskiemu modelowi rolnictwa. Pełne wykorzystanie potencjału biogospodarki w realizacji koncepcji trwałego i zielonego wzrostu wymaga zatem przyjęcia jasnych zasad i przejrzystych priorytetów polityki, które ten rozwój będą wspierać i zapobiegać powstawaniu nowych niekorzystnych efektów zewnętrznych¹¹.

2. Przesłanki realizacji strategii biogospodarki kontekście wyzwań społecznych XXI w.

Opracowanie i realizacja strategii biogospodarki w UE wynika z wielu przesłanek o charakterze ekonomicznym, społecznym oraz środowiskowym. W komunikacie *Innowacje w służbie zrównoważonego wzrostu: biogospodarka dla Europy* zdefiniowano następujące problemy, do których rozwiązania powinna przyczynić się biogospodarka. Są to: bezpieczeństwo żywnościowe, niedobór zasobów naturalnych, uzależnienie od paliw kopalnych, zmiany klimatu oraz zapewnienie zrównoważonego wzrostu gospodarczego¹².

Zapewnienie bezpieczeństwa żywności

Problem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego jest kluczowym dla współczesnych społeczeństw. Rosnąca liczba ludności na świecie wywiera

¹⁰ O. Schmid, S. Padel, L. Levidow, *The Bio-Economy Concept and Knowledge Base in a Public Goods and Farmer Perspective*, „Bio-based and Applied Economics” 2012, 1(1): 47–63.

¹¹ European Commission, *Bio-based economy in Europe state of play and future potential Part 2*. European Commission, Brussels, Belgium 2011.

¹² European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Innovating for Sustainable Growth: A. Bioeconomy for Europe*. COM (2012), 60 final, Brussels 13.02.2012.

presję na zwiększenie światowej produkcji żywności. Jednak problem bezpieczeństwa żywnościowego nie jest skorelowany tylko z zagregowaną podażą. Obecnie produkuje się na świecie wystarczającą ilość żywności dla wszystkich mieszkańców. Statystyki jednak wskazują, że ciągle prawie miliard ludzi jest niedożywionych¹³. Wynika to z uwarunkowań rynkowych, czynników politycznych i obecnych wzorców konsumpcji. Uwarunkowania te powodują, że mimo produkcji wystarczającej ilości biomasy w ujęciu globalnym, w niektórych regionach brak jest wystarczającej podaży z powodu niedostatku zasobów, innych priorytetów politycznych, braku infrastruktury i niedoskonałości rynku.

Koncepcja biogospodarki zakłada wykorzystanie zasobów biomasy na cele żywnościowe i nieżywnościowe. Biorąc to pod uwagę, należy zauważyć, że wyższy popyt na artykuły nieżywnościowe może spowodować wzrost poziomu cen żywności. Wysoka nieelastyczność podaży surowców może powodować dużą zmienność cen, przy stosunkowo niewielkich szokach podażowych lub popytowych. Również inwestycje mające na celu tworzenie mocy przerobowych w nieżywnościowych sektorach biogospodarki mogą generować strukturalną zmianę popytu na produkty i surowce rolne, aktywizować międzynarodowe przepływy handlowe i tym samym tworzyć lokalne zakłócenia równowagi.

Ważnym sposobem na zwiększenie dostępności żywności w przyszłości może być również zmiana w alokacji zasobów między sektorem przetwórstwa żywności i sektorem produkcji pasz. Około 60% światowej biomasy jest obecnie wykorzystywane jako pasza. Z wykorzystaniem pasz w produkcji zwierzęcej wiążą się jednak straty energii, wody i składników odżywczych. Oznacza to, że konieczne jest skoncentrowanie uwagi nie tylko na stronie podaży biomasy, ale również na stronie popytu z bardziej efektywnym wykorzystaniem zasobów biomasy w produkcji żywności pochodzenia zwierzęcego.

Strategia dotycząca biogospodarki powinna przyczynić się przyjęcia globalnego podejścia w celu sprostania wyzwaniu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, poprzez doskonalenie wiedzy i technologii umożliwiających zrównoważony wzrost produkcji w sektorach produkcji podstawowej, czyli w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie. Strategia ta wskazuje również na konieczność zmian wzorców konsumpcji, opracowania zdrowszych i bardziej zrównoważonych diet oraz ograniczenie marnotrawstwa żywności¹⁴.

Zrównoważona gospodarka zasobami naturalnymi

Zarządzanie zasobami naturalnymi w sposób zrównoważony oznacza tworzenie mechanizmów, które pozwolą identyfikować zbliżające się ryzyko oraz

¹³ A. Mikuła, *Bezpieczeństwo żywnościowe Polski*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa I Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2012, T. 99, z. 4, s. 38–48.

¹⁴ D. Tilman, M. Clark, *Global diets link environmental sustainability and human health*, „Nature” 2014, 515: 518–522.

umożliwiać podejmowanie działań zapobiegającym jego skutkom negatywnym¹⁵. Mechanizmy te muszą być wykorzystane również do kontroli podaży i popytu zasobów naturalnych.

Rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo wymagają różnych ograniczonych zasobów niezbędnych do produkcji biomasy. Obejmują one nie tylko wodę, glebę, powietrze, ale również zasoby takie jak minerały i energię dla produkcji nawozów, środków ochrony roślin oraz maszyn i urządzeń. Jak podkreśla się w literaturze wzrost produkcji rolniczej, w tym żywności, powinien zostać osiągnięty przez zlikwidowanie „luk w plonach” na obszarach o gorszych wynikach i zwiększenie wydajności produkcji, przy jednoczesnym ograniczeniu ekspansji rolnictwa powiększającego areal upraw¹⁶. W opracowaniach naukowych pojawia się pojęcie „zrównoważona intensyfikacja”¹⁷, które odnosi się właśnie do problemów związanych z dostępnością zasobów produkcyjnych w rolnictwie i kwestiami zrównoważonego rozwoju. Procesy zrównoważonej intensyfikacji nie mogą jednak mieć miejsca tam, gdzie plony znacznie przewyższają wymagania związane z trwałością rolnictwa. W tych przypadkach konieczna jest „zrównoważona ekstensyfikacja”¹⁸, która zakłada zmniejszenie plonów w celu przywrócenia agroekologicznej równowagi¹⁹.

Inna kwestia dotycząca zarządzania zasobami wiąże się z odpadami. Stanowią one według wielu szacunków około 30% całkowitej produkowanej globalnie biomasy²⁰. Odzysk surowców z odpadów biologicznych może znacznie zwiększyć ilość biomasy dostępnej dla gospodarki i społeczeństwa. Strategia rozwoju biogospodarki zakłada wzrost wprowadzanych innowacji, które przyczynią się do wyższej produktywności przy zapewnieniu zrównoważonego korzystania z zasobów i ograniczenia negatywnego oddziaływania produkcji rolniczej na środowisko.

Zależność od zasobów nieodnawialnych

Gospodarka europejska w znacznej mierze opiera się na zasobach kopalnych, takich jak węgiel i ropa naftowa. Powoduje to jej uzależnienie od zasobów nie-

¹⁵ O.R. Young, M.A. Janssen, E. Ostrom, S. der Leeuw, *The globalization of socio-ecological systems: An agenda for scientific research*, „Global Environmental Change” 2006, Vol. 16, Issue 3, 304–316, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha> [dostęp: 2006.03.04].

¹⁶ J.A. Foley, i in., *Solutions for a cultivated planet*, „Nature” 2011, 478 : 337–342.

¹⁷ H.Ch. J. Godfray, J.R. Beddington, I.R. Crute, L. Haddad, D.Lawrence, J.F. Muir, J. Pretty, Sh. Robinson, S.M. Thomas, C.Toulmin, „Food Security: The Challenge of Feeding 9 Billion People Science” 2010, Vol. 327, Issue 5967, pp. 812-818 DOI: 10.1126/science.1185383.

¹⁸ H J. M Grinsven, J.W. Erisman, W. Vries, H. Westhoek, *Potential of extensification of European agriculture for a more sustainable food system, focusing on nitrogen*, „Environmental Research Letters” 2015, 10: 025002, doi:10.1088/1748-9326/10/2/025002.

¹⁹ A. Buckwell i in., *The sustainable intensification of European agriculture*. A review sponsored by the RISE Foundation, The Rise Foundation, Brussels 2014.

²⁰ J. Gustavsson i in., *Global food losses and food waste. Food and Agriculture*, Organization of the United Nations (FAO), Rome, Italy 2011.

odnawialnych, co może się wiązać się z malejącymi dostawami, zmiennością rynków tych surowców i w konsekwencji ograniczyć możliwości produkcyjne. Ekonomiczne uzasadnienie wykorzystywania paliw kopalnych zależy od popytu na nie, a także od kosztów eksploatacji. Różne są przyczyny szybkiej eksploatacji paliw kopalnych. W literaturze podkreśla się, po pierwsze, krótkowzroczną wizję firm i narodów w odniesieniu do wykorzystania wyczerpywalnych zasobów. Priorytetem jest maksymalizacja bieżących zysków bez większego zainteresowania sytuacją przyszłych pokoleń. Po drugie, koszty zewnętrzne generowane przez wykorzystanie paliw kopalnych nie są lub są w niewystarczającym stopniu uwzględnione w rachunku ekonomicznym, co prowadzi do niedoszacowania kosztów wydobycia²¹. W tym kontekście strategia biogospodarki UE ma na celu uczynienie Europy mniej uzależnionej od zasobów nieodnawialnych i bardziej konkurencyjnej. Częścią takiej strategii jest zastąpienie paliw kopalnych, które są niczym innym jak biomasą, która została uformowana miliony lat temu, przez biomasę wytworzoną obecnie, na przykład, pozyskaną w wyniku recyklingu.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że zmniejszenie uzależnienia od zasobów kopalnych nie nastąpi jedynie dzięki zastąpieniu zasobów kopalnych biomasą. Pozytywny wynik będzie tylko wtedy, gdy nastąpi radykalne przeprojektowanie procesów produkcyjnych i produktów, a także wzorców konsumpcji. Dotyczy to również rolnictwa, które jest obecnie wysoce energochłonne ze względu na stosowanie nawozów, chemicznych środków ochrony roślin, systemów nawadniania i nowoczesnych maszyn, a także pasz dla produkcji zwierzęcej.

Sposobem na ograniczenie zależności od paliw kopalnych jest również wykorzystanie innych odnawialnych źródeł energii, niemających pochodzenia biologicznego (energia słoneczna, wiatrowa, wodna)²².

Łagodzenie zmian klimatu

W miarę zwiększającego się zapotrzebowania na biomasę dla celów żywnościowych i przemysłowych w następnych latach, zdolności produkcyjne unijnego rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa będą musiały znacząco wzrosnąć. Strategia dotycząca biogospodarki wspiera opracowywanie systemów produkcyjnych o mniejszej emisji gazów cieplarnianych, głównie przez zwiększone wykorzystanie zasobów odnawialnych. Ma to na celu zmniejszenie zmian zachodzących w klimacie, dotyczących między innymi wzrostu temperatury, czy zwiększenia liczby ekstremalnych zjawisk pogodowych. Należy jednak podkreślić, że wykorzystanie zasobów odnawialnych nie zawsze zmniejsza emisję gazów cieplarnianych. Przykładem jest produkcja rolnicza, mająca znaczny

²¹ B. Kovacs, op. cit.

²² Bioenergia stanowi jedynie 13% całkowitego zużycia energii, a większość optymistycznych scenariuszy pokazuje, że bioenergia nie przekroczy 20%.

udział w tej emisji²³. Głównym źródłem takiej emisji jest obornik, fermentacja jelitowa i nawozy sztuczne.

Strategia biogospodarki zakłada wprowadzanie innowacji w zakresie zarządzania i technologii w sektorach produkcji pierwotnej (rolnictwo, leśnictwo i rybactwo), które będą oddziaływać na środowisko.

Tworzenie miejsc pracy i utrzymanie konkurencyjności

Zaspokojenie rosnącego zapotrzebowania na biomasę i produkty powstające w wyniku jej przetwórstwa oraz przyczynianie się do łagodzenia zmian klimatu jest ściśle związane ze wzrostem gospodarczym. Potencjał, który powstaje w wyniku inwestycji w biogospodarkę, zapewnia duże możliwości rozwoju dla wielu sektorów produkcji i usług, a tym samym tworzenie nowych miejsc pracy wymagających odpowiednich kwalifikacji.

Jednocześnie może sprawić, że niektóre ze starych produktów, procesów i umiejętności staną się przestarzałe. Efekt netto będzie zależał od sposobu, w jaki będzie realizowana strategia biogospodarki. Biogospodarka oparta na dużych zakładach przemysłowych, które zaspokajają interesy inwestorów finansowych i międzynarodowych korporacji, może spowodować koncentrację, intensyfikację handlu międzynarodowego i inwestycji bezpośrednich, przy nierównym, regionalnym i społecznym rozkładzie kosztów i korzyści oraz utratę wielu miejsc pracy. Zdecentralizowana produkcja i przetwórstwo biomasy dostosowane do lokalnych warunków i zasobów ludzkich może spowodować, że zatrudnienie i dochody wzrosną przy jednoczesnym utrzymaniu bioróżnorodności i zróżnicowania kulturowego. Skoncentrowanie się na produkcji biomasy może generować miejsca pracy o niskich kwalifikacjach i niskich wynagrodzeniach, a dążenie do produkcji wyrobów o wysokiej wartości dodanej generować będzie zapotrzebowanie na wykwalifikowane stanowiska pracy. Rozwój produkcji wyrobów o niskiej wartości dodanej może powodować problemy na rynku żywności. Natomiast skupienie się na produktach o wysokiej wartości dodanej skierowanych na rynki niszowe może stworzyć szansę rozwoju małym i średnim przedsiębiorstwom.

3. Zasady zrównoważonej biogospodarki

Przejęcie do zrównoważonej biogospodarki obejmuje rozwiązanie wielu problemów dotyczących sposobów zwiększenia produktywności bez negatywnych skutków dla klimatu i ekosystemów. W dokumencie opracowanym w ramach projektu *4th Foresight Exercise of the Standing Committee of Agricultural Re-*

²³ EPA, 2012. Draft Global Anthropogenic Non CO₂ Greenhouse Gas Emissions: 1990-2030. EPA 430-R-12-006.

search (SCAR) wskazuje się na cztery zasady, na których powinna opierać się transformacja biogospodarki. Są to: zasada bezpieczeństwa żywnościowego, zasada zrównoważonej produkcji, zasada kaskady i zasada zamkniętego obiegu (cyrkularność)²⁴.

Zasada bezpieczeństwa żywnościowego

Przyjęcie priorytetu żywnościowego w rozwoju biogospodarki oznacza, że główna uwaga powinna być skupiona na sposobach poprawy dostępności taniej i odpowiedniej jakości żywności dla wszystkich zarówno w wymiarze globalnym jak i lokalnym. Przyjęcie tej zasady wymaga przeglądu wszystkich polityk związanych z rolnictwem, żywnością, środowiskiem, zdrowiem, energią, handlem i inwestycjami zagranicznymi pod względem ich spójności z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego.

Zasada zrównoważonej produkcji

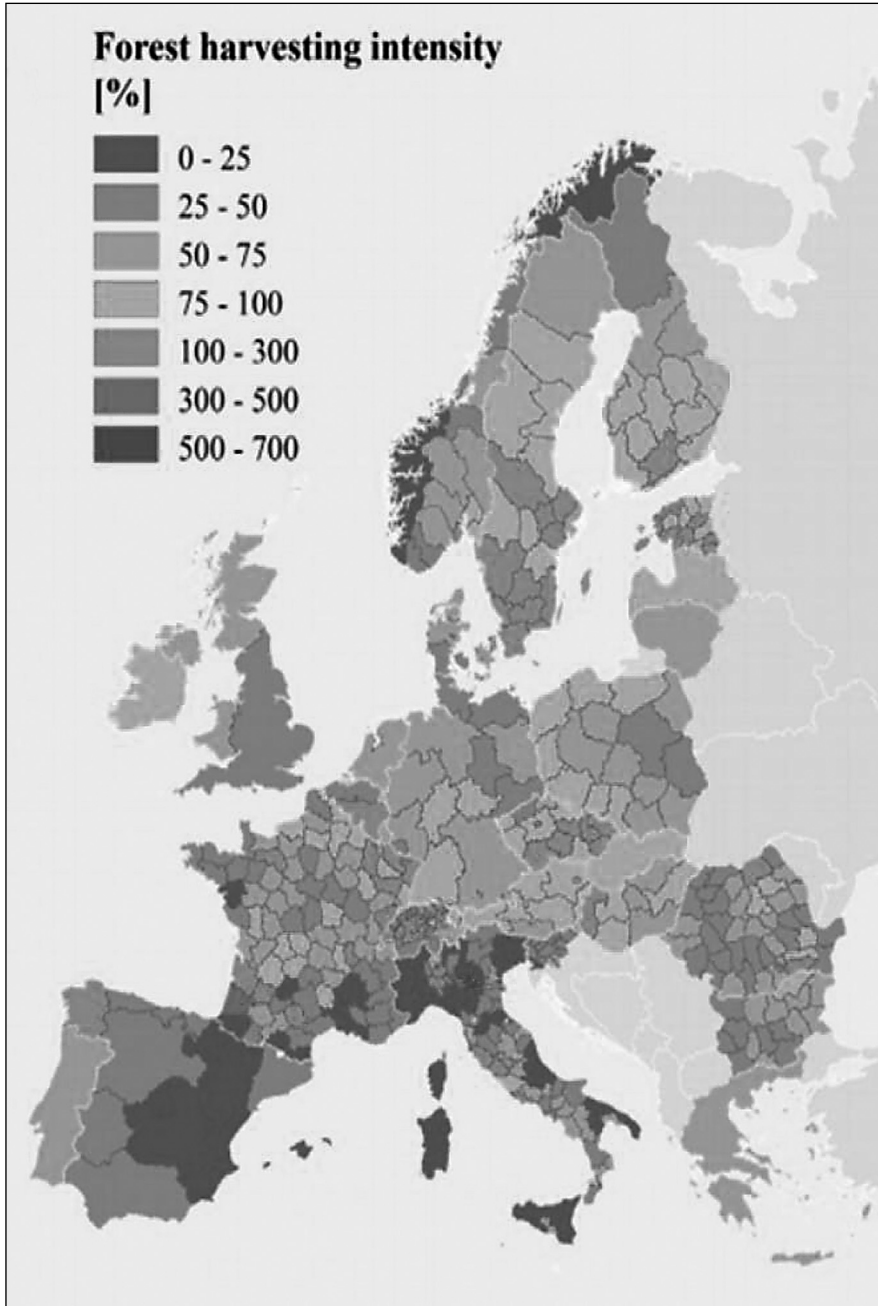
Zasada zrównoważonej produkcji oznacza, że wszyscy użytkownicy biomasy muszą stosować regułę zrównoważonej wydajności, która określa, że pozyskana ilość biomasy nie powinna być większa niż jej przyrost w określonym czasie i na określonym obszarze. W przypadku biomasy drzewnej stosowany jest np. „wskaźnik zbiorów netto” definiowany jako stosunek rocznego wycięcia do rocznego przyrostu drewna. Dane zaprezentowane na rysunku 1 wskazują na duże zróżnicowanie krajów i regionów pod względem potencjału produkcji leśnej uwzględniającego zasadę zrównoważonej wydajności.

Zasada kaskady

Termin „kaskadowanie” często pokrywa się z innymi pojęciami, takimi jak gospodarka cyrkularna i recykling. Zasada kaskady oznacza, że żadna biomasa nie powinna być wykorzystana na cele energetyczne bez rozważenia opcji jej wykorzystania na produkty o wyższej wartości dodanej. Hierarchię stosowania biomasy w układzie kaskadowym przedstawiono na rysunku 2. Komitet Regionów w swej opinii podkreśla, „że kaskadowe wykorzystanie biomasy, tzn. kiedy biomasa używana jest najpierw do wytworzenia produktów materialnych, a energia bezpiecznie odzyskiwana jest z wycofanych z użycia produktów, przynosi na ogół więcej korzyści dla środowiska naturalnego niż podstawowe wykorzystanie w charakterze paliwa”²⁵.

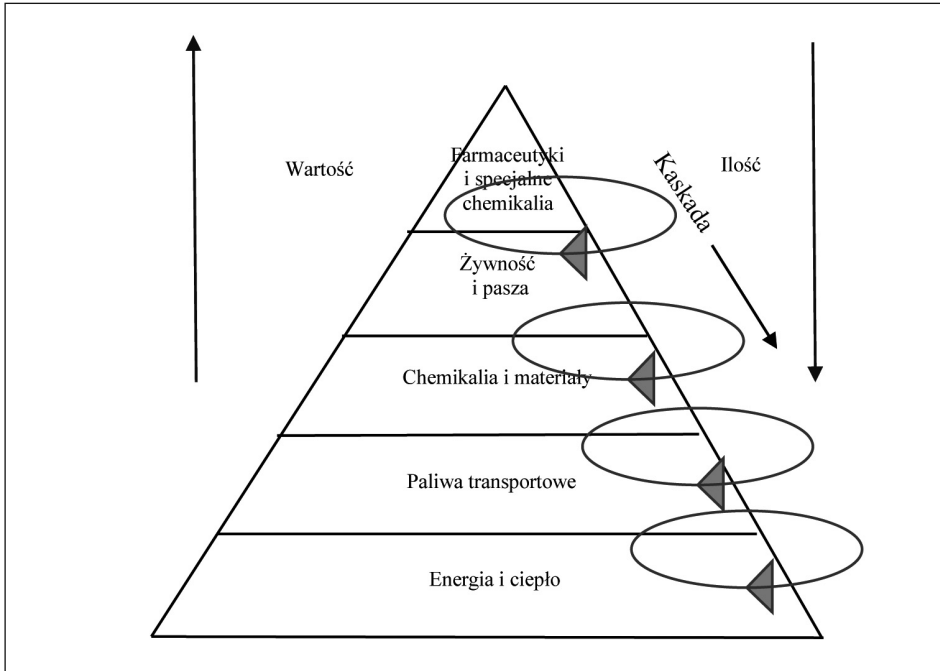
²⁴ B. Kovacs, op. cit.

²⁵ Opinion of the Committee of the Regions on ‘Biomass sustainability’ 2011/C 104/08, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010AR0312&from=PL>



Rysunek 1. Wskaźnik zbiorów netto w leśnictwie w latach 2000-2010

Źródło: B. Kovacs, *Sustainable Agriculture, Forestry and Fisheries in the Bioeconomy - A Challenge for Europe*, European Commission Directorate-General for Research and Innovation, Brussels 2015.



Rysunek 2. Hierarchia stosowania biomasy (lub układ kaskadowy)

Źródło: Opinion of the Committee of the Regions on *Innovating for sustainable growth: a bioeconomy for Europe* 2013/C 17/09, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.017.01.0045.01.ENG&toc=OJ:C:2013:017:TOC.

Obecnie duża ilość biomasy w UE jest bezpośrednio wykorzystywana do produkcji bioenergii i biopaliw. Znacznym usprawnieniem byłoby posiadanie i wdrażanie strategii wykorzystywania biomasy i produktów z niej, tak często i jak najskuteczniej, w chronologicznie następujących po sobie etapach użytkowania materiału, z odzyskiem energii na samym końcu cyklu życia produktów.

Zasada zamkniętego obiegu (cyrkularność)

Oprócz produkcji rolniczej, produkcji leśnej oraz rybołówstwa ważnym źródłem biomasy jest również gospodarowanie odpadami. Są to wszelkie aktywności gospodarcze polegające na zbieraniu, transporcie, odzyskiwaniu i unieszkodliwianiu odpadów. Biomasa w tym przypadku to cała istniejąca na ziemi materia organiczna, wszystkie substancje pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego ulegające biodegradacji. Tworzą ją resztki z produkcji rolnej, pozostałości z leśnictwa, odpady przemysłowe i komunalne. Źródłem biomasy są głównie odpady leśne, odpady i produkty uboczne przemysłu leśnego, odpady drzewne

powstające w mieście, słoma i odpady rolnicze, pozostałości po zbiorach, odpady i produkty uboczne przemysłu przetwórczego, inne odpady organiczne (odchody zwierzęce, osady ściekowe z gospodarki komunalnej). Zwiększenie stopnia wykorzystania odpadów w procesach gospodarczych i przekształcenia ich w produkty o większej wartości dodanej jest podstawą idei gospodarki o obiegu zamkniętym. Koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym polega na zamknięciu cyklu życia produktu, który w ujęciu liniowym obejmuje następującą sekwencję procesów: produkcja – użytkowanie – usunięcie odpadu. Ujęcie to określane jest „od kołyski do grobu” (*from cradle to grave*). W przypadku zamknięcia cyklu życia produktu tworzy się natomiast układ procesów: produkcja – użytkowanie – wykorzystanie odpadu w kolejnym cyklu produkcyjnym. To podejście nazywane jest „od kołyski do kołyski” (*from cradle to cradle*). Istotą tego podejścia jest wykorzystanie odpadów powstałych w cyklu życia produktu i tym samym ograniczenie zużycia surowców. Efektem tego podejścia jest również zmniejszenie ilości składowanych odpadów oraz zwiększenie skali recyklingu²⁶.

Warunki realizacji strategii biogospodarki w Polsce

Polityka UE w zakresie biogospodarki znajduje rozwinięcie w opracowywanych przez poszczególne kraje członkowskie strategiach. W wielu krajach zostały opracowane dokumenty, określające cele, priorytety i działania w zakresie biogospodarki²⁷. W Polsce sektory tworzące biogospodarkę, są również ważnym komponentem gospodarki narodowej²⁸. Brak jest jednak całościowego dokumentu, który określałby w sposób kompleksowy strategię rozwoju biogospodarki w najbliższych latach. Opracowane są jedynie dokumenty strategiczne dla poszczególnych segmentów biogospodarki a więc: rolnictwa i rybactwa łącznie ze strategią rozwoju wsi oraz bioenergii jako elementu strategii w zakresie odnawialnych źródeł energii. Pewne elementy strategii biogospodarki znajdują się również w regionalnych strategiach rozwoju, opracowanych przez poszczególne województwa w Polsce²⁹.

Podstawowymi segmentem biogospodarki są sektory produkcji pierwotnej a więc rolnictwo, leśnictwo i rybactwo. W tym zakresie opracowana została w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–

²⁶ J. Baran, *Gospodarka o obiegu zamkniętym – nowe wytyczne Komisji Europejskiej*, Stowarzyszenie Polski Ruch Czystszej Produkcji, 2015: <http://www.cp.org.pl/2015/12/forum-cp-j-baran-circular-economy.html> [dostęp: 10.11.2017].

²⁷ *Bio-step*, <http://www.bio-step.eu/background/bioeconomy-strategies.html> [dostęp: 10.11.2017].

²⁸ J. Gołębiowski, *Bioeconomy in Poland: Condition and potential for development of the biomass market* European Association of Agricultural Economists, 150th Seminar, October 22–23, Edinburgh, Scotland 2015.

²⁹ A.P. Wiatrak A. P., *Uwarunkowania innowacyjności strategii rozwoju regionalnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2016, nr 420, s. 377–386.

2020 (SZRWRiR)³⁰. Głównym celem opracowania SZRWRiR było określenie kluczowych kierunków rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa w perspektywie do 2020 r., a tym samym właściwe adresowanie zakresu interwencji publicznych finansowanych ze środków krajowych i wspólnotowych. Długookresowym celem działań służących rozwojowi obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju. Dążenie do osiągnięcia celu głównego będzie realizowane poprzez działania przypisane do pięciu celów szczegółowych:

- Cel 1. Wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.
- Cel 2. Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej.
- Cel 3. Bezpieczeństwo żywnościowe.
- Cel 4. Wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego.
- Cel 5. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

Działania strategii wychodzą naprzeciw nowym wyzwaniom cywilizacyjnym, w tym m.in. takim jak: starzenie się społeczeństw, zmiany klimatu, wymiana pokoleń, rozwój technologii informacyjnych, mobilność zawodowa i terytorialna oraz wpływ sytuacji demograficznej na świecie na bezpieczeństwo żywnościowe.

Ważnym kierunkiem rozwoju biogospodarki jest produkcja bioenergii. Bioenergię otrzymuje się głównie z materii organicznej, zwanej biomasą. Biomasa można wykorzystać w pierwotnej postaci jako paliwo lub przekształcić w różne biopaliwa stałe, gazowe lub płynne. Paliwa te mogą być wykorzystywane przez społeczeństwo i we wszystkich sektorach gospodarki, w tym w produkcji energii elektrycznej, transporcie, ogrzewaniu i chłodzeniu, a także w procesach przemysłowych³¹. Biomasa jest dostarczana przez trzy sekcje gospodarki narodowej – leśnictwo, rolnictwo oraz gospodarowanie odpadami. Chociaż na całym świecie niektóre odpady są mieszane z materiałami pochodzenia kopalnego, takimi jak tworzywa sztuczne oparte na paliwach kopalnych, większość odpadów składa się z dużego udziału materiału biogenego, takiego jak papier, drewno, tkaniny biogeniczne, guma, biotopy itp. również duże strumienie odpadów i pozostałości z rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, łańcuchów żywnościowych i wszystkich powiązanych gałęzi przemysłu. W większości krajów

³⁰ *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012–2020*, Załącznik do uchwały nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r., „Monitor Polski” 2012, (poz. 839).

³¹ World Energy Council, *World Energy Resources. Bioenergy 2016*. Available at https://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2017/03/WERResources_Bioenergy_2016.pdf (accessed on 15.11.2016).

pierwszym krokiem w rozwoju nowoczesnego sektora bioenergetycznego jest lepsze wykorzystanie odpadów i pozostałości jako źródeł bioenergii³².

Produkcja bioenergii jest elementem szerszego procesu związanego z pozyskaniem energii ze źródeł odnawialnych. W Polsce podstawowymi aktami normatywnymi regulującymi obowiązki z zakresu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych są:

- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r. poz. 1059, z późn. zm.)³³,
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii (Dz.U. z 2008 r. Nr 156, poz. 969 z późn. zm.)³⁴,
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1643, z późn. zm.)³⁵,
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r. poz. 478 i 2365 oraz z 2016 r. poz. 925)³⁶.

W Polsce założenia do rozwoju energetyki odnawialnej zostały określone w dokumencie rządowym zatytułowanym „Strategia rozwoju energetyki odnawialnej”³⁷ oraz w dokumentach: „Program dla elektroenergetyki”³⁸ oraz „Polityka energetyczna Polski do roku 2030”³⁹. Celem strategicznym polityki państwa jest zwiększanie wykorzystania zasobów energii ze źródeł odnawialnych, tak aby udział tej energii w końcowym zużyciu energii brutto osiągnął w 2020 roku

³² B. Gołębiowska, *Changes in waste management in the EU countries, Integrated and sustainable regional development: marketing and sustainable consumption*. Proceedings of the International Scientific Conference Economic Science for Rural Development, 2017, no 45, Jelgava. p. 87–94.

³³ Dz.U., 2012. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz.U. z 2012 r. poz. 1059, z późn. zm.

³⁴ Dz.U., 2008. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii, Dz.U. z 2008 r. Nr 156, poz. 969 z późn. zm.

³⁵ Dz.U., 2014. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, Dz.U. z 2014 r. poz. 1643, z późn. zm.

³⁶ Dz.U., 2015. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Dz.U. z 2015 r. poz.478 i 2365 oraz z 2016 r. poz. 925.

³⁷ Ministerstwo Środowiska, 2000. *Strategia rozwoju energetyki odnawialnej*, <http://www.pga.org.pl/prawo/strategia-OZE.pdf> [dostęp: 11.11.2017]

³⁸ Ministerstwo Gospodarki, 2006. *Program dla elektroenergetyki*, http://www.ekoefekt.pl/dokumenty/dokument_13.pdf [dostęp: 15.11.2017]

³⁹ Ministerstwo Gospodarki, 2009. *Polityka energetyczna Polski d 2030 roku*, <http://www.nettg.pl/uploads/docs/2011-12/1323348675-politykaenergetycznaost.pdf> [dostęp: 12.11.2017]

wielkość 15%. W 2010 r. został przyjęty „Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych”⁴⁰. W planie zakłada się, że rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii umożliwi zaspokojenie wzrastającego zapotrzebowania na energię oraz zwiększy stopień uniezależnienia się od dostaw energii z importu. Promowanie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych pozwala również zwiększyć poziom dywersyfikacji dostaw energii oraz stworzyć warunki do rozwoju energetyki rozproszonej, opartej na lokalnych źródłach.

Podsumowanie

Przejęcie do zrównoważonej biogospodarki jest procesem, który nie może być regulowany wyłącznie przez rynek i technologię. Transformacja ta wymaga uwzględnienia trzech obszarów: produkcji biomasy, równowagi między różnymi zastosowaniami biomasy i negatywnych skutków wdrożenia nowych technologii. Przejęcie do zrównoważonej biogospodarki wymaga strategii opartej na identyfikacji wyzwań społecznych, holistycznej wizji, sprawnego zarządzania.

Uwzględniając ogromną złożoność problemów konieczny jest proces integracji polityk, które wspierają rozwój biogospodarki. Badania naukowe dotyczące biogospodarki powinny generować bazę niezbędnej wiedzy do wspierania spójnych polityk, przewidywania i rozwiązywania problemów.

Literatura

- Adamowicz M., *European Concept of Bioeconomy and its Bearing on Practical use*, „Economic and Regional Studies” 2014, Vol. 7, No. 4.
- Baran J., *Gospodarka o obiegu zamkniętym – nowe wytyczne Komisji Europejskiej*, Stowarzyszenie Polski Ruch Czystszej Produkcji, 2015: <http://www.cp.org.pl/2015/12/forum-cp-j-baran-circular-economy.html>, [dostęp: 10.11.2017].
- Bio-step*, 2017, <http://www.bio-step.eu/background/bioeconomy-strategies.html> [dostęp 10.11.2017].
- Buckwell A. i in., *The sustainable intensification of European agriculture*. A review sponsored by the RISE Foundation., The Rise Foundation, Brussels 2014.
- Chyłek E. K., *Biogospodarka w sektorze rolno-spożywczym*, „Przemysł spożywczy” 2012. T. 66.
- EPA, *Draft Global Anthropogenic Non CO2 Greenhouse Gas Emissions: 1990–2030*. EPA 2 012, 430-R-12-006.
- Dz.U., 2008. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania

⁴⁰ Minister Gospodarki, 2010. *Krajowy plan działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych* http://www.ebb-eu.org/legis/ActionPlanDirective2009_28/national_renewable_energy_action_plan_poland_pl.pdf [dostęp 14.11.2017]

- danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii, Dz. U. z 2008 r. Nr 156, poz. 969 z późn. zm.
- Dz.U., 2012. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*, Dz.U. z 2012 r. poz. 1059, z późn. zm.
- Dz.U., 2014. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, Dz.U. z 2014 r. poz. 1643, z późn. zm.
- Dz.U., 2015. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Dz.U. z 2015 r. poz. 478 i 2365 oraz z 2016 r. poz. 925.
- European Commission, *Bio-based economy in Europe: state of play and future potential Part 1*. European Commission, Brussels, Belgium 2011.
- European Commission, *Bio-based economy in Europe state of play and future potential Part 2*. European Commission, Brussels, Belgium 2011.
- European Commission, Commission Staff working Document accompanying Communication on Innovating for Sustainable Growth: A Bioeconomy for Europe. SWD (2012), 11 final, Brussels 13.02.2012.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Innovating for Sustainable Growth: A. Bioeconomy for Europe. COM (2012), 60 final, Brussels 13.02.2012.
- Foley J. A., i in., *Solutions for a cultivated planet*, „Nature” 2011.478 : 337–342
- Godfray H.Ch. J., Beddington J.R., Crute I. R. Haddad L., Lawrence D., Muir J.F., Pretty J., Robinson Sh., Thomas S. M., Toulmin C., *Food Security*, „The Challenge of Feeding 9 Billion People Science” 2010, Vol. 327, Issue 5967, pp. 812–818 DOI: 10.1126/science.1185383
- Gołębiowska, B., *Changes in waste management in the EU countries, Integrated and sustainable regional development: marketing and sustainable consumption*. Proceedings of the International Scientific Conference Economic Science for Rural Development 2017, no 45, Jelgava 2010, p. 87–94.
- Gołębiowski J., *Bioeconomy in Poland: Condition and potential for development of the biomass market European Association of Agricultural Economists*, 150th Seminar, October 22–23, Edinburgh, Scotland 2015.
- Grinsven H. J.M., Erisman J.W., Vries W., Westhoek H., *Potential of extensification of European agriculture for a more sustainable food system, focusing on nitrogen*, Environmental Research Letters 2015, 10: 025002, doi:10.1088/1748-9326/10/2/025002
- Gustavsson, J., I in., *Global food losses and food waste. Food and Agriculture, Organization of the United Nations (FAO)*, Rome, Italy 2011.
- Kovacs B., *Sustainable Agriculture, Forestry and Fisheries in the Bioeconomy-A Challenge for Europe*, European Commission Directorate-General for Research and Innovation, Brussels 2015.
- McCormick K., Kautto N., 2013. *The bioeconomy in Europe: An overview*. Sustainability 5: 2589–2608, doi:10.3390/su5062589.
- Mikuła A., *Bezpieczeństwo żywnościowe Polski*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2012., T. 99, z. 4, s. 38–48.

- Ministerstwo Środowiska, 2000. *Strategia rozwoju energetyki odnawialnej*, <http://www.pga.org.pl/prawo/strategia-OZE.pdf> [dostęp 11.11.2017].
- Ministerstwo Gospodarki, 2006. *Program dla elektroenergetyki*. http://www.ekoefekt.pl/dokumenty/dokument_13.pdf [dostęp 15.11.2017].
- Ministerstwo Gospodarki, 2009. *Polityka energetyczna Polski d 2030 roku*, <http://www.nettg.pl/uploads/docs/2011-12/1323348675-politykaenergetycznaost.pdf> [dostęp 12.11.2017].
- Minister Gospodarki, 2010. *Krajowy plan działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych* http://www.ebb-eu.org/legis/ActionPlanDirective2009_28/national_renewable_energy_action_plan_poland_pl.pdf [dostęp 14.11.2017].
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012–2020*, Załącznik do uchwały nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r., „Monitor Polski” 2012 (poz. 839).
- Opinion of the Committee of the Regions on ‘Biomass sustainability’* 2011/C 104/08, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010AR0312&from=PL>.
- Opinion of the Committee of the Regions on “Innovating for sustainable growth: a bioeconomy for Europe”* 2013/C 17/09, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2013.017.01.0045.01.ENG&toc=OJ:C:2013:017:TOC.
- Pfau S.F., Hagens J. E., Dankbaar B., Smits A.J.M., *2Visions of Sustainability in Bioeconomy Research*, *Sustainability* 2014, 6, 1222-1249; doi:10.3390/su6031222.
- Schmid O., Padel S., Levidow L., *The Bio-Economy Concept and Knowledge Base in a Public Goods and Farmer Perspective*, „Bio-based and Applied Economics” 2012, 1(1): 47–63.
- Schmid, O., et al. (2012). *The bioeconomy concept and knowledge base in a public goods and farmer perspective*, „Bio-based and Applied Economics” 2012, 1(1): 47–63.
- Steffen W., Richardson K., Rockström J., Cornell S.E., Fetzer I., Bennett E.M., Biggs R., Carpenter S.R., de Vries W., de Wit C.A., Folke C., Gerten D., Heinke J., Mace G.M., Persson L.M., Ramanathan V., Reyers B., Sörlin S., *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*, „Science” 2015, 347(6223).
- Tilman, D. Clark M., *Global diets link environmental sustainability and human health*. „Nature” 2014, 515: 518–522.
- Wiatrak A. P., *Uwarunkowania innowacyjności strategii rozwoju regionalnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 420, s. 377–386.
- World Energy Council, *World Energy Resources. Bioenergy 2016*. Available at https://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2017/03/WERResources_Bioenergy_2016.pdf (accessed on 15.11.2016).
- Young O. R., Janssen M.A., Ostrom E., der Leeuw S., *The globalization of socio-ecological systems*, An agenda for scientific research, „Global Environmental Change” 2006, Vol. 16, Issue 3, 304-316, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.03.004>.

Streszczenie

Termin „biogospodarka” definiuje zbiór sektorów w ramach gospodarki narodowej, które prowadzą produkcję i przetwarzanie zasobów odnawialnych. Strategia rozwoju biogospodarki zakłada wzrost zużycia surowców pochodzenia biologicznego (biomasy) w gospodarce, nie tylko w tradycyjnych zastosowaniach takich jak produkcja żywności, ale również w produkcji nowoczesnych, innowacyjnych, produktów chemicznych, farmaceutycznych oraz energii i paliw. Celem artykułu jest przedstawienie przyczyn i warunków realizacji strategii biogospodarki w UE.

Słowa kluczowe

strategia biogospodarki, gospodarka cykliczna

Reasons and conditions for implementation of the bioeconomy strategy in the EU

Abstract

The term “bioeconomy” defines a collection of sectors within the frames of national economy which conduct production and processing of renewable resources. The bio-economy development strategy assumes the increase of the consumption of raw materials of biologic origin (biomass) in economy, which will have not only traditional application in food production, but also, more and more often, in the production of modern, innovative chemical, pharmaceutical products, as wells as energy and fuels of great added value.

The aim of the article is to present reasons and conditions for implementation of the bioeconomy strategy in the EU.

Key words

bioeconomy strategy, circular economy,

Prof. SGGW dr hab. Julian T. Krzyżanowski

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Znaczenie umowy o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowo-Inwestycyjnym UE–USA dla rolnictwa krajów Unii Europejskiej

Wprowadzenie

W lipcu 2013 r. UE i USA rozpoczęły negocjacje, których celem jest ustanowienie Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowego i Inwestycyjnego (ang. *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP). Skala i potencjał gospodarek obu partnerów powodują, że byłaby to największa strefa wolnego handlu na świecie.

Mimo że w USA rolnictwo tworzy około niż 1,4% PKB, [statista 2017] to wielkość produkcji tego sektora należy do największych na świecie. Dla przykładu dochody amerykańskiego agribusinessu w r. 2014 wynosiły 2 biliony dolarów [statista 2017]. Międzynarodową konkurencyjność amerykańskiego rolnictwa potwierdza duże znaczenie eksportu dla tego sektora gospodarki – niemal 39% produkcji rolnej trafia na rynki zagraniczne, a udział towarów rolnych w amerykańskim eksporcie towarowym stanowi 11%. Stany Zjednoczone są największym w świecie producentem wielu ważnych towarów rolnych, a w szeregu innych należą do globalnej czołówki. Fakty te powodują, że negocjacje dotyczące sektora rolnego mogą okazać się istotnym obszarem rokowań TTIP. Biorąc jednak pod uwagę poziom rozwoju i potencjał gospodarczy USA, a także wielopłaszczyznowy charakter stosunków ekonomicznych i strategicznych tego kraju z gospodarkami UE, należy zakładać, że

w negocjacjach TTIP duże znaczenie będzie przywiązywane przede wszystkim do innych zagadnień (np. kwestie związane z energetyką, inwestycjami, usługami).

Cele i metody

Celem opracowania jest zwrócenie raz jeszcze uwagi (gdyż TTIP było przedmiotem wielu opracowań – stąd dosyć obszerny wykaz literatury na końcu artykułu) na znaczenie części rolnej porozumienia, dla rolnictwa krajów Unii Europejskiej.

W artykule, poza informacjami statystycznymi, analizami Komisji Europejskiej, amerykańskiego Ministerstwa Rolnictwa (USDA) wykorzystano materiały Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w tym opracowanie „Umowa o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowo-Inwestycyjnym UE–USA i jej znaczenie dla polskiego sektora rolnego”.

W opracowaniu dokonano analizy statystyk handlowych, a także przeglądu piśmiennictwa dotyczącego Porozumienia TTIP.

Wyniki badań i dyskusja

W latach 2005–2015 wartość eksportu rolno-spożywczego z UE do USA rosła 5,1% rocznie, podczas gdy wartość importu zwiększała się w tym samym okresie o 6,4% rocznie. Najwyższą wartość dwustronny handel osiągnął w 2015 r., kiedy dzięki silnemu wzrostowi obrotów (ok. 17,2% w stosunku do roku poprzedniego), jego wartość wyniosła 31,3 mld euro. Wartość towarów rolno-spożywczych wywożonych do USA, która w 2004 r. wyniosła 9,4 mld euro, w 2015 r. przekroczyła wartość 19 mld euro. Import z USA także wzrósł, z 5 mld euro w 2004 r. do 10,3 mld Euro w 2015 r. [usda 2004]. W obrotach handlowych towarami rolno – spożywczymi z USA, UE odnotowywała dodatnie saldo w latach 2005–2015.

Zdecydowana część poza unijnego (Extra – EU) eksportu rolno-spożywczego Wspólnoty jest obecnie kierowana na rynki krajów USA (15%). Następny ważny kierunek wywozu, Chiny odbierają tylko 8 procent unijnych dostaw. Udział eksportu rolno-spożywczego w eksporcie ogółem jest jednak niewielki. Wywóz ten stanowi tylko 5,2% całości [Agri-food 2016].

Eksport do USA charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem towarowym i brak w jego strukturze produktów, które miałyby zdecydowaną przewagę. Na liście 20 najważniejszych towarów eksportowych, w latach 2011–2015 są tylko 4 grupy produktów, których udział w całości wywozu wynosił ponad 5 procent (tabela 1). Są to alkohole (19,7%), wina, wermuty, cydr i ocet (17,3%), piwo (7,6%), napoje bezalkoholowe (5,0%).

Ewolucja eksportu rolno-żywnościowego UE–USA pokazana jest w tabeli 2.

Rozpatrując znaczenie, jakie TTIP może mieć dla unijnego eksportu rolno-spożywczego, konieczne jest wzięcie pod uwagę wpływu bezpośredniego, wynikającego z poprawy warunków dostępu (dzięki zniesieniu barier taryfowych oraz pozataryfowych) do rynku amerykańskiego dla towarów unijnych, a także wpływu pośredniego, rozumianego jako oddziaływanie TTIP na eksport rolno-spożywczy poszczególnych krajów członkowskich UE do innych krajów Wspólnoty (tzw. Intra Trade).

W odniesieniu do wpływu bezpośredniego, należy przede wszystkim odnotować, że generalnie stawki celne w imporcie towarów rolno-spożywczych stosowane przez USA nie są wysokie – kształtują się na średnim poziomie ok. 5%. Jednakże, w przypadku niektórych towarów rolnych USA chronią rynek wewnętrzny stosując taryfy na poziomie prohibicyjnym. Dotyczy to np. tytoniu, dla którego Amerykanie (w niektórych liniach taryfowych) stosują stawki na poziomie 350% – jest to najwyższa stawka w całej amerykańskiej taryfie celnej (usitc 2016).

W dostępie towarów rolno-spożywczych do rynku USA istotną rolę odgrywają bariery o charakterze pozataryfowym – głównie SPS (weterynaryjne i fitosanitarne). Komisja Europejska (DG SANCO), w konsultacji z krajami UE, opracowała wykaz barier SPS w dostępie do rynku USA, które powinny być zlikwidowane/ograniczone w ramach negocjacji (poprzez odpowiednie zapisy Umowy) lub równoległe do toczonych negocjacji. Lista ta obejmuje wiele (ok. 30) zagadnień w obszarze SPS, zarówno o charakterze systemowym, jak i konkretnych problemów sektorowych.

Ustanowienie strefy wolnego handlu na bazie TTIP może wpływać pośrednio na eksport unijnych towarów rolnych na rynki poszczególnych krajów UE. W tym przypadku oczekiwać należy raczej negatywnego oddziaływania TTIP, tj. możliwości wypierania unijnego eksportu z rynków europejskich przez towary importowane z USA. Przyczynić się do tego może w pierwszej kolejności zniesienie barier celnych w imporcie z USA do UE, a także ewentualne ustępstwa KE w zakresie technologii produkcji rolnej, które dotychczas nie są w UE dopuszczone (tj. niektóre metody dekontaminacji mięsa, produkcja żywności z organizmów genetycznie modyfikowanych lub klonowanych).

USA są największym na świecie producentem wielu towarów rolnych, np.: soi, kukurydzy, wołowiny oraz mięsa drobiowego. Są także drugim największym producentem wieprzowiny oraz trzecim największym producentem bawełny oraz pszenicy. Liberalizacja warunków importu tych towarów do UE w ramach TTIP, może skutkować ich zwiększonym przywozem na rynki europejskie, a przez to zmniejszeniem importu z innych krajów UE. W szczególności może mieć to znacznie dla mięsa drobiowego i jaj oraz pszenicy

Określając ofensywne postulaty taryfowe Unii Europejskiej należy uwzględnić po pierwsze potencjał produkcyjny sektora rolno-spożywczego tych krajów, po drugie dotychczasowy eksport lub zainteresowanie unijnych producentów/

eksporterów rynkiem amerykańskim, a po trzecie wysokość stawek celnych stosowanych przez USA. Biorąc pod uwagę podejście stosowane przez KE w negocjacjach innych umów handlowych można założyć, że warunki handlu towarami, gdzie stawki celne już obecnie nie są wysokie, zostaną w pełni zliberalizowane wraz z ustanowieniem strefy wolnego handlu, lub po okresie przejściowym.

W imporcie rolno-spożywczym UE w 2015 r. USA zajmowały drugie miejsce wśród krajów trzecich. Największy przywóz pochodził z Brazylii. Argentyna plasowała się na trzecim miejscu, ale import z tego kraju stanowił tylko połowę transportów z USA. Znaczenie importu rolno-spożywczego z USA, w całym imporcie tej branży jest niewielkie – wynosi tylko 10,6%, a udział importu rolno-spożywczego w ogólnym imporcie z USA jest jeszcze mniejszy – tylko 4,8% (Agri-food 2016). Lista 20 najważniejszych grup produktów importowanych z USA pokazana jest w tabeli 3. Zestawienie to różni się od tabeli 1. W tabeli 3 wykazane są przede wszystkim produkty rolne: owoce tropikalne, soja, pszenica, podczas gdy w tabeli 1. alkohole, napoje i sery.

Zmiany w imporcie rolno-żywnościowym z USA do UE pokazane są w tabeli 4.

Unia Europejska stosuje wyższy poziom ochrony taryfowej rynków rolnych niż USA. Stawki celne dla produktów rolnych kształtują się na średnim poziomie ok. 13,9%, tj. niemal trzykrotnie wyższym niż w przypadku USA (warto jednak zwrócić uwagę, że średnia stawka ceł stosowanych przez UE ważona obrotami handlowymi dla towarów rolnych w 2010 r. wyniosła 9,9%, tj. ponad 2-krotnie więcej niż w przypadku USA).

Zbyt głęboka (lub zbyt szybka) liberalizacja warunków handlu towarami rolnymi z USA mogłaby mieć negatywne skutki dla sytuacji w sektorze rolnym UE, w szczególności w przypadku towarów szczególnie wrażliwych, co wymaga uwzględnienia w negocjacjach TTIP. Przede wszystkim, w interesie UE leży, aby ograniczona została liberalizacja towarów, których krajowi wytwórcy posiadają wysoki potencjał produkcyjny, a także towarów, których nadmierny import z USA mógłby destabilizować sytuację na rynku krajowym.

Ważną kwestią jest uwzględnienie w negocjacjach wysokich standardów obowiązujących w UE (np. w zakresie dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa żywności), które negatywnie wpływają na konkurencyjność cenową unijnych towarów na rynkach zagranicznych. Przykładem może być branża drobiarska, będąca w wielu krajach znaczącą dla eksportu rolno spożywczego. Stąd ze strony krajowych przedsiębiorców w wielu krajach UE, sygnalizowana jest konieczność wyłączenia z liberalizacji w ramach TTIP mięsa drobiowego i przetworów z drobiu, a także przetworów z jaj (Umowa 2013). Jako alternatywa dla całkowitego wyłączenia z liberalizacji, akceptowalne byłoby jej ograniczenie poprzez utworzenie kontyngentów taryfowych.

Tabela 1. 20 najważniejszych produktów żywnościowych eksportowanych do USA z krajów UE, 2011–2015

		Eksport						
		Wartość mln €					%	
		2011	2012	2013	2014	2015	Udział w całym eksporcie rolnym w 2015	+/- 2014-2015
1	Alkohole	2 707	3 307	3 341	3 288	3 828	19.7	16.4
2	Wina, cydr i ocet	2 370	2 621	2 716	2 828	3 360	17.3	18.8
3	Piwo	1 102	1 216	1 177	1 150	1 468	7.6	27.7
4	Napoje bezalkoholowe	598	699	685	730	980	5.0	34.2
5	Sery	647	677	719	778	905	4.7	16.3
6	Przetwory warzywne, owoce, orzechy	537	602	648	722	834	4.3	15.5
7	Makarony, pieczywo cukiernicze	528	612	638	689	820	4.2	19.0
8	Oliwa	562	600	608	727	799	4.1	9.9
9	Czekolada, słodycze i lody	486	558	591	635	653	3.4	2.8
10	Inne przetwory spożywcze	289	329	386	430	493	2.5	14.7
11	Zwierzęta żywe	207	226	262	313	374	1.9	19.5
12	Kazeina, inne substancje białkowe i modyfikowane skrobie	284	326	253	293	351	1.8	19.8
13	Gumy, żywice i ekstrakty roślinne	161	223	226	223	286	1.5	28.3
14	Warzywa świeże, chłodzone i suszone	155	162	151	164	269	1.4	64.0
15	Mięso wieprzowe, świeże, chłodzone i mrożone	133	156	161	244	268	1.4	9.8
16	Kawa nieprażona, herbata	386	315	284	302	265	1.4	-12.3
17	Oleje jadalne	102	108	128	171	215	1.1	25.7
18	Karma dla zwierząt	86	119	139	151	213	1.1	41.1
19	Przetwory mięsne	118	134	145	158	191	1.0	20.9
20	Owoce tropikalne, świeże lub suszone, orzechy i przyprawy	78	112	102	128	190	1.0	48.4
	Pozostałe produkty	1 803	2 014	2 003	2 253	2 647	13.6	17.5

Źródło: Agri-food 2016.

Tabela 2. Ewolucja eksportu rolno żywnościowego UE – USA 2011–2015

		Eksport						
		Wartość mln €					%	
		2011	2012	2013	2014	2015	Udział w całym Eksporcie rolnym w 2015	+/- 2014-2015
	Eksport całkowity	13 339	15 113	15 363	16 376	19 410	100.0	18.5
01	Zwierzęta żywe	207	226	262	313	374	1.9	19.5
02	Mięso i podroby jadalne	199	235	252	352	409	2.1	16.2
04	Produkty mleczarskie	684	730	788	852	1123	5.8	31.8
05	Produkty pochodzenia zwierzęcego	46	41	63	58	62	0.3	6.9
06	Żywe drzewa i inne rośliny	207	201	197	195	223	1.1	14.4
07	Warzywa oraz korzenie i bulwy jadalne	155	162	151	164	269	1.4	64.0
08	Owoce i orzechy jadalne	101	167	136	164	212	1.1	29.3
09	Kawa, herbata, herbata paragwajska i przyprawy	552	500	458	482	493	2.5	2.3
10	Zboża	58	71	77	127	99	0.5	-22.0
11	Produkty przemysłu młynarskiego	200	208	213	259	314	1.6	21.2
12	Nasiona i owoce oleiste	159	175	207	279	273	1.4	-2.2
13	Szelak, gumy, żywice oraz ekstrakty roślinne	161	223	226	223	286	1.5	28.3
14	Inne produkty pochodzenia roślinnego	2	1	2	2	3	0.0	50.0
15	Tłuszcze i oleje pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego	682	748	765	884	971	5.0	9.8
16	Przetwory z mięsa	58	61	66	66	76	0.4	15.2
17	Cukry i wyroby cukiernicze	185	192	189	236	280	1.4	18.6
18	Kakao i przetwory z kakao	653	697	635	601	622	3.2	3.5
19	Przetwory ze zbóż, mąki, skrobi lub mleka	584	669	705	762	918	4.7	20.5
20	Przetwory z warzyw, owoców, orzechów, innych części roślin	591	653	703	820	967	5.0	17.9
21	Różne przetwory spożywcze	412	490	553	607	711	3.7	17.1

22	Napoje bezalkoholowe, alkoholowe i ocet	6 782	7 860	7 933	8 014	9 651	49.7	20.4
23	Pozostałości i odpady przemysłu spożywczego	109	141	185	216	246	1.3	13.9
24	Tytoń i przemysłowe namiastki tytoniu	96	104	113	130	116	0.6	-10.8
	Inne produkty niewymienione w sekcjach 1–24	457	560	483	572	712	3.7	24.5

Źródło: Agri-food 2016.

Oceniając możliwości ochrony interesów sektora rolnego w negocjacjach TTIP (w tym także za pomocą instrumentów taryfowych), należy zwrócić uwagę na następujące okoliczności:

Pierwszą sprawą jest liberalne obecnie podejście Komisji Europejskiej do kwestii związanych z ochroną interesów sektora rolnego w negocjacjach handlowych. W ramach niektórych innych procesów negocjacyjnych (np. z krajami Mercosur czy Kanadą), można obserwować koncentrację KE na poszukiwaniu korzyści w poza rolnych obszarach negocjacyjnych (np. usługi, zamówienia publiczne, aspekty poza handlowe), za które KE gotowa jest płacić istotnymi koncesjami rolnymi, np. akceptacją propozycji asymetrycznych na niekorzyść UE. Stanowisko takie jest skutkiem ścierania się interesów różnych sektorów i branż gospodarki UE, a także, bez wątpienia, różnych interesów krajów członkowskich. W decyzjach dotyczących zakresu i skali liberalizacji w negocjacjach umów handlowych, KE niestety niewystarczająco uwzględnia wpływ aspektów poza handlowych na konkurencyjność unijnego rolnictwa (np. kwestii dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa żywności, wielofunkcyjności rolnictwa). Liberalne podejście KE nie ogranicza się tylko do kwestii taryfowych, czego przykładem może być sprawa dopuszczenia kwasu mlekowego do dekontaminacji mięsa wołowego. Aspektem drugim są możliwości realnego oddziaływania krajów członkowskich UE na proces negocjacyjny. Zgodnie z Art. 207(3) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, KE zobowiązana jest do prowadzenia negocjacji w konsultacji z krajami członkowskimi UE. Jednak w praktyce, informacje przekazywane przez KE są bardzo ogólne, a zdarza się, że Komisja ogranicza się do informowania krajów członkowskich nt. kwestii już wynegocjowanych. Kwestia ta istotnie utrudnia możliwości monitoringu procesu negocjacyjnego, a przede wszystkim skutecznej ochrony interesów sektora rolnego w negocjacjach handlowych.

Po trzecie, rozważano szanse na stworzenie koalicji krajów UE zainteresowanych ochroną interesów sektora rolnego. Część gospodarek UE tradycyjnie prezentuje ostrożne stanowisko wobec propozycji negocjacyjnych, które mogłyby doprowadzić do nadmiernej liberalizacji zasad handlu towarami rolnymi (np. Polska, Francja, Irlandia, Węgry, Grecja), podczas gdy inne kraje zazwyczaj gotowe są na większą elastyczność w tym obszarze (np. Szwecja, Czechy, Estonia).

Tabela 3. 20 najważniejszych produktów rolno-żywnościowych importowanych z USA do UE w latach 2011–2015

		Import						
		Wartość mln €					%	
		2011	2012	2013	2014	2015	Import rolny /cały import 2015	+/- 2014-2015
1	Owoce tropikalne, świeże lub suszone, orzechy i przyprawy	1200	1352	1591	1 997	2 695	22.5	35.0
2	Soja	924	952	1384	1581	1709	14.3	8.1
3	Alkohole	626	662	748	728	819	6.8	12.5
4	Przetwory spożywcze	355	393	432	491	524	4.4	6.7
5	Wina, wermuty, cydr i ocet	369	388	371	403	512	4.3	27.0
6	Makuchy	139	322	655	417	432	3.6	3.6
7	Tytoń surowy	305	364	312	261	365	3.0	39.8
8	Warzywa, świeże, chłodzone i suszone	166	196	253	274	330	2.8	20.4
9	Karma dla zwierząt	296	189	254	287	308	2.6	7.3
10	Oleiste, inne niż soja	146	144	324	278	305	2.5	9.7
11	Pszenica	316	298	282	196	296	2.5	51.0
12	Przetwory warzywne, owocowe, orzechy	142	156	198	240	271	2.3	12.9
13	Kazeina, inne substancje białkowe i skrobie	218	279	267	271	269	2.2	-0.7
14	Mięso wołowe, świeże, chłodzone i mrożone	134	159	163	179	236	2.0	31.8
15	Owoce świeże lub suszone poza cytrusami i owocami tropikalnymi	223	224	213	241	210	1.8	-12.9
16	Pozostałe pasze i komponenty paszowe	264	164	238	230	203	1.7	-11.7
17	Oleje warzywne, inne niż olej palmowy i oliwny	186	264	241	177	198	1.7	11.9
18	Pozostałe oleje	0	1	84	99	178	1.5	79.8
19	Kwasy tłuszczowe i woski	221	140	179	164	173	1.4	5.5
20	Olejki eteryczne	125	147	131	125	167	1.4	33.6
	Pozostałe produkty	1803	1 586	1519	1708	1781	14.9	4.3

Źródło: Agri-food 2016.

Tabela 4. Zmiany w imporcie rolno-żywnościowym z USA do UE w latach 2011–2015

		Import						
		Wartość mln €					%	
		2011	2012	2013	2014	2015	Import rolny /cały import 2015	+/- 2014- 2015
	Eksport całkowity	8 157	8 381	9 840	10 345	11 981	100.0	15.8
01	Zwierzęta żywe	99	131	117	126	148	1.2	17.5
02	Mięso i podroby jadalne	152	178	182	202	253	2.1	25.2
04	Produkty mleczarskie	68	54	52	56	34	0.3	-39.3
05	Produkty pochodzenia zwierzęcego	52	70	62	69	82	0.7	18.8
06	Żywe drzewa i inne rośliny	81	86	81	72	78	0.7	8.3
07	Warzywa oraz korzenie i bulwy jadalne	166	196	253	274	330	2.8	20.4
08	Owoce i orzechy jadalne	1466	1611	1837	2 273	2 941	24.5	29.4
09	Kawa, herbata, herbata paragwajska i przyprawy	28	27	24	25	48	0.4	92.0
10	Zboża	712	385	402	442	462	3.9	4.5
11	Produkty przemysłu młynarskiego	32	35	33	30	33	0.3	10.0
12	Nasiona i owoce oleiste	1276	1303	1971	2 138	2 439	20.4	14.1
13	Szelak, gumy, żywice oraz ekstrakty roślinne	145	152	146	133	138	1.2	3.8
14	Inne produkty pochodzenia roślinnego	10	9	14	8	5	0.0	-37.5
15	Tłuszcze i oleje pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego	346	339	368	289	299	2.5	3.5
16	Przetwory z mięsa	1	2	2	6	11	0.1	83.3
17	Cukry i wyroby cukiernicze	49	60	67	58	69	0.6	19.0
18	Kakao i przetwory z kakao	34	45	46	64	79	0.7	23.4
19	Przetwory ze zbóż, mąki, skrobi lub mleka	80	81	94	87	110	0.9	26.4
20	Przetwory z warzyw, owoców, orzechów, innych części roślin	287	247	306	350	350	2.9	0.0
21	Różne przetwory spożywcze	440	495	541	606	658	5.5	8.6
22	Napoje bezalkoholowe, alkoholowe i ocet	1075	1 245	1216	1237	1465	12.2	18.4
23	Pozostałości i odpady przemysłu spożywczego	638	610	1 091	889	894	7.5	0.6

24	Tytoń i przemysłowe namiastki tytoniu	315	375	328	280	384	3.2	37.1
	Inne produkty niewymienione w sekcjach 1–24	603	645	605	630	669	5.6	6.2

Źródło: Agri-food 2016.

Szczególnie uzasadnione jest uwzględnienie w TTIP instrumentów ochrony przed nadmiernym importem towarów rolnych, tj. wyłączenie z liberalizacji najbardziej wrażliwych towarów rolnych, lub wprowadzenie systemu kontyngentów. Mogą być także wprowadzane okresy przejściowe na dostosowanie branż do zmienionych uwarunkowań rynkowych. Mogłaby też być wprowadzona bilateralna klauzula ochronna – instrument umożliwiający wycofanie (lub ograniczenie) koncesji w handlu dwustronnym w sytuacji, gdy import na zasadach preferencyjnych spowodowałby zakłócenie równowagi rynku wewnętrznego lub szkodę dla krajowych producentów (lub groziłby takimi konsekwencjami). USA aktywnie uczestniczy w procesach integracji gospodarczej. Oprócz ugrupowania NAFTA, tworzą strefy wolnego handlu z 18 innymi gospodarkami, w tym takimi, które są ważnymi eksporterami towarów rolnych w skali globalnej (np. Australia). Stany Zjednoczone uczestniczyły także w wielostronnych negocjacjach tzw. Partnerstwa Transpacyficznego, w których brali udział ważni eksporterzy towarów rolno-spożywczych (np. Nowa Zelandia, Wietnam). Biorąc pod uwagę te uwarunkowania, konieczne jest ujęcie w TTIP postanowień gwarantujących handel na zasadach preferencyjnych wyłącznie towarami, które będą mogły być uznane za pochodzące z gospodarek UE bądź USA. Reguły pochodzenia w ramach TTIP, powinny zabezpieczać rynki UE przed re-eksporem towarów pochodzących z krajów trzecich do UE, wykorzystując USA jedynie jako pośrednika.

Jeżeli negocjacje porozumienia TTIP doprowadziłyby do liberalizacji handlu bez podjęcia próby harmonizacji regulacji, producenci, objęci różnymi przepisami, sprzedawaliby swoje produkty na jednym rynku. Byłoby to szczególnie trudne dla producentów z UE. Obawiają się oni, że musieliby konkurować w sytuacji, gdzie muszą ponosić wyższe koszty energii i zachować zgodność z wyższymi standardami z zakresu prawa pracy, ale też musieliby przestrzegać większej ilości ograniczeń regulacyjnych.

Rolnicy z UE obawiają się sytuacji, w której nie mieliby prawa do stosowania biotechnologii, lecz produkty USA wprowadzane na rynek UE nie byłyby objęte tym zakazem (tak jak obecnie jest w przypadku towarów takich jak soja).

Nieporozumienia między obiema stronami Atlantyku wynikają z rzeczywistych różnic i obaw zgłaszanych przez obywateli. Zgodnie z wyjaśnieniami Bureau i Marette (2000), różnice w odbiorze stopnia ryzyka są zakorzenione w podstawowych różnicach ram kulturowych i instytucjonalnych. W rezultacie konsumenci w Europie postrzegają biotechnologię (a także nanotechnologię)

jako istotne zagrożenie. Dla porównania, kwestią numer jeden dla organizacji konsumenckich w USA jest zanieczyszczenie bakteryjne; badania nad bezpieczeństwem żywności i GMO w zasadzie nie istnieją. Te państwa członkowskie, które bardzo mocno zainwestowały w rolnictwo ekologiczne obawiają się również, że ich inwestycje będą zagrożone wskutek potencjalnego zanieczyszczenia genetycznego [Graff et al., 2009].

Organizacje rolników (w szczególności za pośrednictwem American Farm Bureau Federation) i amerykańskie władze narzekają na bariery regulacyjne ograniczające eksport wołowiny i wieprzowiny z USA. Od dawna trwa spór w sprawie zastosowania hormonalnych przyspieszaczy wzrostu w produkcji wołowiny, który doprowadził do wszczęcia sprawy przez WTO. W tym zakresie USA uważa, że UE nie przedstawiła wyraźnych dowodów naukowych na poparcie tezy, że środki te są szkodliwe dla konsumentów, oraz że regulacje UE nie mają podstaw naukowych. Mimo to wątpliwości, co do skutków stosowania wymienionych środków dla metabolizmu zwierząt, obawy dotyczące dobrostanu zwierząt oraz obawy przed obniżeniem sprzedaży produktów mleczarskich i wołowiny, jeżeli hormony zostałyby stosowane, doprowadziły do wprowadzenia przez władze UE zakazu wykorzystania tych środków w produkcji wołowiny, zakazu importu wołowiny wyprodukowanej przy użyciu hormonów, oraz zakazu wykorzystania somatotropiny w produkcji nabiału. UE nie planuje stosowania hormonów w produkcji zwierzęcej, jednakże, w przypadku zezwolenia na import wołowiny wyprodukowanej z użyciem wymienionych środków, producenci zagraniczni korzystaliby ze znacznej przewagi kosztowej.

Niehormonalne przyspieszacze wzrostu są również wykorzystywane w produkcji wołowiny w USA i zakazane w UE. Sytuacja wygląda tak w przypadku raktopaminy, specyfiku używanego kiedyś do leczenia astmy, który przez ponad 20 lat był używany do podwyższenia wagi bydła. Codex Alimentarius określa ten lek jako bezpieczny w przypadku zastosowania środków zabezpieczających przy jego aplikacji. UE wskazuje na brak naukowych dowodów na brak przeciwwskazań, przy stosowaniu środka, jako główną przyczynę zakazu stosowania raktopaminy w UE.

W USA kwas mlekowy używany jest do mycia tusz i usuwania patogenów, takich jak salmonella lub E. Coli. Amerykańskie rzeźnie stosują płukanki w celu zapewnienia, że ich wołowina spełnia federalne wymogi bezpieczeństwa żywności. Dla porównania, od 1997 r. UE zakazała stosowanie produktów innych niż woda do usuwania zanieczyszczeń powierzchniowych z mięsa. Wykorzystanie chloru i innych antybakteryjnych płukanek, znanych pod nazwą 'zabiegi redukcji patogenów', zabronione jest w UE również dla drobiu. W USA jest to natomiast standardowa praktyka.

Amerykańscy producenci, narzekają, że bariery będące skutkiem różnych standardów regulacyjnych dotyczących pestycydów i dodatków do żywności niesłusznie ograniczają eksport owoców i warzyw z USA, jako przykład poda-

jąc przede wszystkim gruszki i jabłka. W przypadku liberalizacji handlu, istnieje ryzyko, że producenci konkurowałiby na jednolitym rynku nie będąc w stanie stosować tych samych substancji chemicznych, zarówno w rolnictwie (pestycydy) jak i w branży spożywczej (dodatki do żywności).

Producenci po obu stronach Atlantyku martwią się również potencjalnymi nierównymi warunkami spowodowanymi przez wsparcie rządowe. Amerykańscy rolnicy i ustawodawcy od lat narzekają, że sprzedaż z USA podlega nie tylko ograniczeniom w dostępie do rynku nakładanych przez UE, ale też odczuwa skutki europejskich programów wspierania dochodów rolniczych, które utrzymują niekonkurencyjnych rolników europejskich na rynku (Ahearn, 2006). Zakończenie subsydiowania eksportu przez UE i wdrożenie postanowień Rundy Urugwajskiej zmniejszyło obawy amerykańskie. Mimo to Amerykanie chętnie widzieliby sytuację, gdy w ramach porozumienia TTIP ograniczone zostaną dotacje dla gospodarstw w UE. USA twierdzą, że wartość transferów na rzecz rolników znacznie przewyższa kwoty przekazywane w USA.

Z drugiej strony stowarzyszenia rolników w UE twierdzą, że europejski system jednolitej płatności, będący obecnie głównym źródłem wsparcia rządowego, jest o wiele mniej zakłócający dla handlu niż wielowarstwowe wsparcie gospodarstw w USA. Organizacje rolnicze w UE opracowały szacunki na poparcie swoich stwierdzeń. Utrzymują, że dotacje w USA są wyższe niż te przyznawane przez UE [Momagri 2012].

W szeroko zakrojonych pracach przeprowadzanych przez Parlament Europejski próbowano wyjaśnić kwestię poziomu wsparcia rządowego udzielanego przez władze UE i USA ich sektorom rolnictwa [Butault et al. 2012]. Głównym wnioskiem płynącym z tych opracowań jest fakt, że na przestrzeni minionych lat UE zapewniła więcej wsparcia własnym rolnikom niż USA. Są też badania, które przyniosły przeciwne wyniki sugerując np., że programy pomocowe w USA (np. ‘bony żywnościowe’) służą jako pomoc bezpośrednia dla rolników amerykańskich. Prace przeprowadzone przez Parlament Europejski wykazały jednak, że instrumenty wprowadzone w USA wywołują większe zakłócenia na rynku niż te [Bureau 2012; Butault et al. 2012] powodowane przez interwencję UE. Potwierdzono, że Unia zreformowała swój system płatności bezpośrednich. Ich obecny kształt ma mniejszy niż dawniej wpływ na poziom produkcji rolniczej i handel międzynarodowy

Dla porównania, amerykańskie ustawy rolne [Farm Bills] z 2003 r., 2008 r., i 2013 r. rozszerzyły wielowarstwowy system płatności zakłócających handel. W systemie amerykańskim mamy do czynienia z wielowarstwową polityką, która chroni rolników amerykańskich przed jakimikolwiek niekorzystnymi wpływami na plony czy ceny. Ustawa z 2013 r. praktycznie przywróciła bezpośredni związek pomiędzy większością płatności rolnych w USA a produkcją, tworząc potencjał do zachowań zakłócających podaż rynkową (Bureau, 2013).

Powracająca krytyka Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) ze strony amerykańskich władz dotyczy kwestii dotacji eksportowych. Stosowanie tych subwencji przez UE doprowadziło do ustanowienia w latach 1980-ych programów odwetowych. Jednak ani UE, ani USA, nie wykorzystują w znaczącym stopniu własnych programów wsparcia eksportu. Żadna ze stron też oficjalnie nie złożyła broni. USA nadal utrzymują swój program wsparcia eksportu [Export Enhancement Program] (choć nie jest stosowany od 2001 r.), swoją inicjatywę eksportu produktów mleczarskich [Dairy Export Incentive], jeden z programów kredytowania eksportu (znany pod nazwą GSM-102) i nadal dotuje promowanie eksportu produktów w ramach programu dostępu do rynku [Market Access Program]. UE ustaliła limity na subsydia eksportowe, lecz nadal dotacje te można wykorzystać w przypadkach zakłóceń na rynku krajowym.

Jak już stwierdzono wyżej, liberalizacja handlu bez zajęcia się kwestią różnic regulacyjnych i rozbieżności wsparcia rządowego prowadzi do sytuacji, w której producenci z UE i USA konkurują na nierównych warunkach. Mimo to zbliżanie przepisów prawnych również niesie ze sobą ryzyko.

Wiele grup interesu z USA uważa, że negocjacje powinny obejmować wszystkie bariery sanitarne i fitosanitarne w danej kwestii, podejście, które USA stosowało w negocjacjach partnerstwa transpacyficznego (Trans-Pacific Partnership). Dla porównania, większość grup interesu z UE chciałoby utrzymania pewnych barier handlowych, aby uniemożliwić zalanie UE przez niskiej jakości importowane produkty z USA, lub też aby wyłączyć niektóre sektory z TIPP całkowicie, chyba że zbliżanie przepisów prawnych zostanie zwiększone.

Konwergencja przepisów prawnych oraz wzajemna uznawalność stwarzają ryzyko, że porozumienie TTIP mogłoby zrównać powszechne standardy ze standardami gorszymi. Dostosowania są trudne, tym bardziej, że u podstaw „polityki bezpieczeństwa” w UE i w USA występują istotne różnice.

Podsumowanie

Negocjacje ws. ustanowienia strefy wolnego handlu UE–USA są z pewnością jednym z głównych procesów integracyjnych obecnej dekady w gospodarce światowej. W połączeniu z innymi procesami, w których biorą udział UE i USA (w szczególności negocjacje ws. utworzenia strefy wolnego handlu UE–Japonia oraz Partnerstwo Transpacyficzne, w którym uczestniczy 12 gospodarek basenu Oceanu Spokojnego, w tym USA), negocjacje TTIP mogą doprowadzić do istotnego przesunięcia strumieni handlu światowego.

Przeprowadzona analiza wskazuje wyraźnie, że w branży rolniczej korzyści z zawarcia umowy TTIP są iluzoryczne, natomiast zagrożenia mogą być znaczące. W trakcie badań nasuwają się skojarzenia, czy pewne analogie z negocjowaniem rundy rokowań WTO Doha. W przypadku TTIP zagrożenia wydają się być większe, gdyż dotyczą całej sfery bezpieczeństwa żywności, środowiska i do-

brostanu zwierząt. Jeśli chodzi o korzyści eksportowe to nawet obiecujące w tym względzie sektory wina i oliwek napotykają na rynku amerykańskim na znaczne bariery pozataryfowe. Natomiast wiele sektorów rolnictwa europejskiego odczuwałoby znaczne trudności (wołowina, zboża, drób, biopaliwa) w momencie dopuszczenia swobodnego wwozu produktów amerykańskich, w większości nie spełniających standardów europejskich.

Próbując podsumować powyższe rozważania, należy stwierdzić że:

1. USA są istotnym partnerem Unii Europejskiej w obszarze handlu rolno-spożywczego wśród gospodarek spoza Wspólnoty, niemniej wartość unijnego eksportu jest niewielka.
2. TTIP nie powinno prowadzić do obniżenia obowiązujących w UE standardów w zakresie kwestii sanitarnych i fitosanitarnych, bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt, a także ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju. Z drugiej jednak strony, obowiązywanie w UE wysokich standardów podnoszących koszty produkcji rolniczej, powinno znaleźć odzwierciedlenie w ostrożnym podejściu do liberalizacji warunków handlu dla części towarów rolnych.

Możliwości ochrony interesów sektora rolnego w negocjacjach TTIP są ograniczone. Wynika to przede wszystkim z:

- liberalnego podejścia Komisji do kwestii rolnych, będącego konsekwencją koncentracji na innych branżach gospodarki (gdzie znaczące interesy mają niektóre kraje UE),
- podejścia KE do prowadzenia konsultacji z krajami członkowskimi w trakcie negocjacji (mała transparentność, niewystarczające informowanie krajów członkowskich o stanie negocjacji i stanowiskach stron),

Stąd też, w ramach negocjacji porozumienia powinno się kłaść nacisk na:

- wyłączenie, lub przynajmniej znaczące ograniczenie liberalizacji produktów szczególnie wrażliwych,
- uwzględnienie w negocjacjach różnic w standardach pomiędzy w UE i USA. Umowa nie powinna powodować/wymuszać obniżenia unijnych standardów produkcji rolnej (dobrostanu zwierząt, SPS, ochrony środowiska),
- ujęcie w umowie o TTIP bezterminowej klauzuli ochronnej, przynajmniej dla towarów rolnych.

Z przytoczonych faktów wynika wyraźnie, że właściwie w każdej grupie zagadnień występują różnice w podejściu amerykańskim i europejskim. W związku z ujawnieniem zapisów z poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych, wskazuje się na dwa generalne uchybienia w umowie TTIP godzące w interesy krajów UE (Greenpeace, 2016):

1. W materiałach nie ma żadnej wzmianki o ochronie ludzi, zwierząt i roślin. (Artykuł XX GATT), ani „o ochronie wyczerpywalnych zasobów naturalnych”. Nie jest to do końca prawdziwe, gdyż w Rozdziale X, ujawnionych dokumentów, pt. „Środki sanitarne i fitosanitarne”, w pkt 1. znajduje się pierwszy z wyżej przytoczonych zapisów (Leaks, 2016),

2. Nie ma też wzmianki o ochronie klimatu. Wprost przeciwnie w ramach poprawy dostępu do rynków dla towarów przemysłowych nie ma np. ograniczeń w imporcie paliw o wysokiej emisji dwutlenku węgla.

Nie wiadomo, jak potoczą się dalsze losy TTIP. Być może rolnictwo będzie tym sektorem, który podobnie jak w rokowaniach WTO będzie opóźniał zawarcie całego porozumienia. Niemniej istotne jest i to nawet bardziej niż w przypadku Rundy Doha, aby interesy rolnictwa europejskiego, ale także rzeszy konsumentów UE nie zostały zaprzepaszczone.

Literatura

- Ahearn, R.J. (2006). *Trade Conflict and the U.S. – European Union Economic Relationship*. Washington: D.C. Congressional Research Service Report for Congress RL30732.
- Analiza wpływu i efektów umowy o SWH UE z USA na gospodarkę Polski, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa, lipiec 2013.
- Borovikov, E., Bregman, R., Lunn, M.P., Morris, D., and Vogel, S.K. (2013). *Ambitious US–EU trade agreement seeks not just to reduce tariffs, but to redefine global trade*. London: Lexology, 29 March 2013.
- Bureau, J.C. and Doussin, J.P. (1999). *Sanitary and Technical Regulations: Issues for Trade Liberalization in the Dairy Sector*, Canadian Journal of Agricultural Economics, Vol. 47, 5.
- Bureau, J.C. (2012). *Latest U.S. Farm Bill Developments*. Brussels: European Parliament
- Bureau, J.C. (2013). *The US Farm Bill: Lessons for CAP Reform?*, International Journal of Agricultural Management Vol. 2.
- Bureau, J.C. and Marette, S. (2000). *Accounting for Consumers' Preferences in International Trade Rules*. In: *Incorporating Science, Economics and Sociology in Developing Sanitary and Phytosanitary Standards in International Trade*. Board of Agriculture and Resources (ed), National Research Council, National Academy of Sciences, National Academy Press, Washington D.C.
- Butault, J.P., Bureau, J.C., Witzke, H.P., Heckeley, T. (2012). *Comparative Analysis of Agricultural Support within the Major Agricultural Trading Nations*. Brussels: European Parliament.
- Daviron, B. and Douillet, M. (2013), *Major players of the international food trade and the world food security*, FOODSECURE working paper No 12. <http://www.foodsecure.eu/PublicationDetail.aspx?id=40>, data dostępu: 2016.05.
- DG Trade (2011). *Pasteurized milk product, barrier fiche result 060104*. Brussels: Directorate-General for Trade, European Commission.
- Graff, D., Hochman, G., and Zilberman, D. (2009). *The Political Economy of Agricultural Biotechnology Policies*, AgBioForum.
- Hansen-Kuhn, K., Suppan S. (2013). *Provisions and Perils of the TTIP, Negotiating a Transatlantic Agricultural Market*. Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy.
- <https://www.agcensus.usda.gov/index.php>.
- http://ec.europa.eu/agriculture/trade-analysis/statistics/index_en.htm.

- <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/questions-and-answers/>.
- <http://www.ers.usda.gov/agricultural-act-of-2014-highlights-and-implication.aspx> s. data dostępu: 2016.05.20.
- <http://www.ers.usda.gov/publications/wrs-international-agriculture-and-trade-outlook/wrs0404.aspx>.
- <http://www.foodsecure.eu/PublicationDetail.aspx?id=40>, data dostępu: 2016.05.20.
- House, M. (2014). EU-US Agricultural Trade and the TTIP, GAIN Report Number E14009. Washington D.C.: US Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service.
- <http://www.greenpeace.org/international/en/press/releases/2016/Leaked-TTIP-documents-confirm-major-risks-for-climate-environment-and-consumer-safety/>, data dostępu: 2016. 05.21.
- http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946.
- <https://www.statista.com/statistics/270001/distribution-of-gross-domestic-product-gdp-across-economic-sectors-in-the-us/>.
- <http://www.transatlantictrade.org/issues/food-and-agriculture/>.
- <https://tip-leaks.org/>.
- <https://www.usitc.gov/tata/hts/bychapter/index.htm>.
- Johnson, R. (2010) The U.S.-EU Poultry Dispute. Washington D.C.: Congressional Research Service report for Congress R40199.
- Krzyżanowski, J. (2016). *Szanse i zagrożenia dla rolnictwa i konsumentów żywności w krajach unii europejskiej wynikające z ewentualnego porozumienia TTIP*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej No 3, 3-23. DOI.10.5604/00441600.1184587.
- McAleese, D., Bureau, J.C., and Matthews, A. (2006). *Evaluation of the EU Doha Development Agreement Offer in Agriculture*, Report to Commissioner Peter Mandelson. Dublin: Institute for International integration Studies for
- Momagri (2012). Global Support to Agricultural Production. <http://www.momagri.org/UK/momagri-agency/Global-Support-to-Agricultural-Production>. Data dostępu 2016.05.26.
- [Production-or-Soutiens-Globaux-a-la-Production-Agricole-SGPA-Presentation-resultsand-findings-for-the-United-States-and-Europe-_936.html](http://www.globalsupporttoagriculture.org/Production-or-Soutiens-Globaux-a-la-Production-Agricole-SGPA-Presentation-resultsand-findings-for-the-United-States-and-Europe-_936.html).
- Ramos, P., Bureau, J.C., and Salvatici, L. (2010). *Trade Composition Effects of the EU Tariff Structure: Beef Imports from Mercosur*. The Hague: European Review of Agricultural Economics 37(1): 1–26.
- Resolution on EU trade and investment negotiations with the United States of America*, 2013/2558 RSP, [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/2558\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/2558(RSP)).
- <https://tip-leaks.org/>
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2015 r. zawierająca zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Komisji Europejskiej dotyczące negocjacji w sprawie transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP) (2014/2228(INI))*, 8.07.2015, P8_TA-PROV(2015)0252.
- Risks and Opportunities for the EU Agri-food Sector in a Possible EU-US Trade Agreement*. (2014). Brussels: European Parliament.
- Tańska, I. (2015). *TTIP i jego znaczenie dla sektora spożywczego*. Food-Lex, nr 2. Warszawa: PFPŻ ZP.

„Umowa o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowo-Inwestycyjnym UE–USA i jej znaczenie dla polskiego sektora rolnego” opracowanie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 2014.

Vesilind, P.A. (2011). *Continental Drift: Agricultural Trade and The Widening Gap Between European Union and United States Animal Welfare Laws*. South Royalton: Vermont Journal of Environmental Law, 18.

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę wynikającą z ewentualnego zawarcia Umową o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowym i Inwestycyjnym między Unią Europejską a USA. W pierwszej części artykułu przedstawiono wielkość i strukturę obrotów rolno-żywnościowych między krajami Unii Europejskiej a USA. Następnie zwrócono uwagę na występujące bariery taryfowe oraz prezentuje się interesy eksporterów i importerów z krajów unijnych. Autor zwraca też uwagę na różnice standardów bezpieczeństwa żywności i poziomów wsparcia co rzutuje na ochronę konsumentów europejskich i konkurencyjność producentów w krajach UE, gdyby porozumienie TTIP miało być realizowane.

Słowa kluczowe

rolnictwo, Unia Europejska, USA, Partnerstwo Handlowe, bariery pozataryfowe, standardy bezpieczeństwa żywności

Significance of Transatlantic Trade and Investment Partnership EU–U.S.A. for agriculture of EU Countries

Abstract

The paper tackles the problems resulting from the potential TTIP agreement between European Union and the U.S.A. In the first part of the article the volume and structure of agri-food trade between EU and the U.S.A. are presented. Thereafter, the existing trade barriers as well as interests of EU exporters and importers are being discussed. The author also points out the differences in food safety standards and levels of support which underpins the protection of EU consumers, as well as competitiveness of its producers, once the agreement is implemented.

Key words

agriculture, European Union, U.S.A., Trade Partnership, non-tariff barriers, food safety standards

Prof. UWM dr hab. Renata Marks-Bielska

Prof. dr hab. Roman Kisiel

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie,
Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Polityki Gospodarczej i Regionalnej

Ewolucja struktury obszarowej i ram instytucjonalnych gospodarowania ziemią rolniczą w Polsce – zagadnienia wybrane

Wprowadzenie

Ekonomiści reprezentujący nową ekonomię instytucjonalną ważną rolę i znaczenie w rozwoju gospodarczym przypisują instytucjom. W wielu pracach z zakresu ekonomii rozwoju zmiany instytucjonalne i w polityce ekonomicznej są traktowane jako części składowe procesu reform. Instytucje decydują o sprawności i efektywności funkcjonowania sfery ekonomicznej¹. Skuteczność zarówno polityki rolnej państwa, jak i polityki gospodarczej w ogóle jest uzależniona od rozwoju sfery instytucjonalnej, w której funkcjonują podmioty ekonomiczne².

Najczęściej przyjmuje się definicję instytucji Douglasa Northa³, wg którego instytucje to pewne formalne (konstytucje, ustawy, prawa własności) i nieformalne (zwyczaje, konwencje i normy) ograniczenia kształtujące interakcje ekonomiczne, społeczne i polityczne. Instytucje formalne (skodyfikowane

¹ J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy i funkcjonowania sfery publicznej*. Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa, 2005.

² B. Czyżewski, *Koszty transakcyjne w agrobiznesie w Polsce po roku 1990*, [w:] *Agrobiznes 2005. Zmiany w agrobiznesie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, S. Urban (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, t. 1, 2005.

³ D.C. North, *Transformation Costs, Institutions and Economics History*. „Journal of Institutional and Theoretical Economics”, 140, 1984.

w przepisach prawa) i nieformalne (dotyczące indywidualnej percepcji świata, przekazywane z pokolenia na pokolenie) to składowe struktury instytucjonalnej. Sytuacja polityczna w państwie, a także koszt wprowadzania reguł formalnych, czy zmiany reguł nieformalnych to również czynniki kształtujące kierunek rozwoju instytucji.

Zapoczątkowane w latach 90. XX w. zmiany instytucjonalne w Europie Środkowo-Wschodniej, ze względu na całościowy i fundamentalny charakter, były istotne dla działań jednostek i organizacji zarówno w kontekście formalnych, jak i nieformalnych reguł postępowania⁴. W polskiej gospodarce po 1989 r. jednym z efektów prowadzonej polityki makroekonomicznej jest marginalizowanie tzw. „sektorów trudnych”, do których zalicza się rolnictwo. Zaobserwować można zmniejszenie roli państwa, które powinno interweniować tak, aby prowadzić do strukturalnego rozwoju rolnictwa. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej i objęcie polskiego rolnictwa mechanizmami wspólnej polityki rolnej korzystnie to zmienia. Następuje bowiem korekta mechanizmu rynkowego, jak i przeorientowanie polityki ekonomicznej Polski w kierunku wzmocnienia roli państwa, szczególnie w zakresie funkcji alokacyjnych. Do tego jednak potrzeba: 1) aktywnego działania szeroko pojętych instytucji (m.in. państwowych i samorządowych) z wykorzystaniem nieautomatycznych stabilizatorów koniunktury, dzięki którym możliwe są działania propodażowe i prodochodowe; 2) stymulowanie infrastruktury instytucjonalnej w warunkach dążenia do zrównoważonego wzrostu w gospodarce⁵.

Całokształt wzajemnych powiązań między normami, zasadami, organizacjami i mechanizmami, które odzwierciedlają układ preferencji i ograniczeń powstających we wzajemnych kontaktach uczestników działalności gospodarczej stanowi system instytucjonalny, z którego można wyodrębnić:

- normy i zasady, jako sposób regulowania procesów społeczno-gospodarczych, mogą one przyjmować charakter ograniczeń ludzkiego zachowania (zwyczaje, przyjęte normy zachowań, normy prawne, uprawnienia własnościowe). Stają się one lepiej przewidywalne i w ten sposób wpływają na sprawność ekonomiczną i organizacyjną procesów zachodzących na obszarach wiejskich;
- organizacje (organy ponadnarodowe, agendy rządowe, samorzady terytorialne itp.);
- mechanizmy określające proces podejmowania decyzji i kształtowania zachowań poszczególnych jego uczestników (rynkowy, administracyjny, partnerski)⁶.

⁴ M.W. Peng, *Institutional Transitions and Strategic Choices*. Academy of Management Review, 2003, 28(2).

⁵ A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, *Polityka rolna w warunkach globalizacji*. Doświadczenia GATT/WTO, PWE, Warszawa, 2011, s. 28.

⁶ D. Kołodziejczyk, M. Gospodarowicz, *Ocena systemu instytucjonalnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w kontekście Strategii rozwoju kraju i zmian Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:]

Ekonomiści uznają ziemię, obok kapitału i pracy, za klasyczny czynnik produkcji, podkreślając, że jest ona dobrem ograniczonym i niemobilnym, co znacząco wpływa na specyfikę rynku ziemi⁷. W rozwoju rynku ziemi w Polsce największe znaczenie mają następujące rodzaje instytucji: normy prawne, regulujące postępowanie uczestników procesu gospodarczego, tradycja oraz utrwalone wzory zachowań i sposobów myślenia (np. przekazywanie gospodarstwa rolnego z pokolenia na pokolenie), instytucje rządowe – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa⁸.

Obrót ziemią może spełniać kilka ważnych funkcji, a mianowicie: poprawia relację między ziemią a pozostałymi czynnikami produkcji w gospodarstwach rolnych (lepsze dostosowanie do siebie zasobów ziemi, pracy i kapitału zwiększa efektywność ich wykorzystania), przeciwdziała spadkowi produktywności ziemi przez wymianę pokoleń, zapewnia ciągłość gospodarstw rodzinnych przez przekazywanie ich następcom, stymuluje przemiany ustrojowe i strukturalne w rolnictwie⁹.

Struktura obszarowa gospodarstw to jeden z ważnych elementów struktury agrarnej, dotyczących ziemi rolniczej. Z wielkości obszarowej wynikają bowiem ważne skutki ekonomiczne dla gospodarującego. Należą do nich: poziom produkcji i dochodów, wydajność pracy, możliwość wprowadzania nowoczesnych technik i technologii produkcji, intensywność gospodarowania, organizacja produkcji i in. Powierzchnia gospodarstw rolnych, a tym samym ich struktura obszarowa kształtuje się pod wpływem obrotu ziemią rolniczą, definiowanego jako zmiany użytkowników ziemi niezależnie od zmiany jej własności. Obejmuje wszystkie przepływy ziemi między gospodarstwami i sektorami w rolnictwie za pomocą takich form jak m.in: przekazanie następcy, sprzedaż, dzierżawa, darowizna, dziedziczenie, użyczenie, oddanie w odpłatne/nieodpłatne użytkowanie. Obrót ziemią rolniczą zależy od wielu czynników natury politycznej, ekonomicznej, społecznej, prawno-administracyjnej, demograficznej, mieszczącej się w obrębie tradycji i kultury¹⁰.

Oczekiwanym i przewidywanym skutkiem transformacji systemowej w rolnictwie miała być poprawa struktury obszarowej gospodarstw, wyrażająca się we wzroście średniego areалу gospodarstwa rolnego. Jednym ze źródeł służących temu celowi miały być grunty Skarbu Państwa pochodzące z byłych Państwo-

Ocena dostosowania systemu instytucjonalnego działającego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa do Strategii rozwoju kraju i kierunków zmian WPR. Program Wieloletni 2011–2014, Nr 12, 2011.

⁷ D. Milczarek-Andrzejewska, K. Zawalińska, *Konflikty wokół ziemi – czy Wspólna Polityka Rolna może je łagodzić?*, [w:] Ł. Hardt, D. Milczarek-Andrzejewska. *Ekonomia jest piękna? Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Wilkinowi*. Wyd. Scholar, 2015, s. 407.

⁸ Przed 1 września 2017 r. – Agencja Nieruchomości Rolnych.

⁹ R. Marks-Bielska, *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*, Wyd. UWM w Olsztynie, Olsztyn, 2010, s. 164.

¹⁰ *Ibidem*.

wych Gospodarstw Rolnych. Ze względu na fakt istnienia dużego zróżnicowania w zasobie ziemi państwowej w różnych częściach Polski zaobserwować można, że w regionach gdzie podaż tego typu gruntów była większa szybciej zachodziły i zachodzą pożądane zmiany powiększenia gospodarstw rodzinnych. Większość popegeerowskich przedsiębiorstw rolnych w całości wydzierzawiano lub sprzedawano. W ten sposób Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa został w większości efektywnie wykorzystany przez nowych właścicieli/użytkowników. Powstały gospodarstwa wielkoobszarowe, które korzystając z funduszy przedakcesyjnych, a także z instrumentów wspólnej polityki rolnej po wejściu Polski do UE miały szansę na modernizację, wprowadzanie innowacji i zdobywanie przewagi konkurencyjnej na rynku. Wielu zarządzających tymi jednostkami gospodarczymi tę szansę dobrze wykorzystało.

Barierę na drodze do koncentracji ziemi może jednak stanowić jej wyłączenie z rolniczego użytkowania. Jest to trend ogólnoświatowy, wynikający przede wszystkim z rozwoju gospodarczego. Akcesja Polski do UE przyśpieszyła ubytek zasobów ziemi¹¹ m.in. na skutek wzrostu inwestycji infrastrukturalnych. Ze zjawiskiem tym związana jest także ekspansja zabudowy miejskiej na tereny wiejskie położone w pobliżu miast.

Cel i metoda

Celem badań była identyfikacja i charakterystyka instytucji mających największe znaczenie w kształtowaniu relacji na rynku ziemi rolniczej w Polsce, a także czynników kształtujących strukturę obszarową gospodarstw rolnych w Polsce.

Zastosowano metodę monograficzną. Wykorzystano dane statystyczne pochodzące z Głównego Urzędu Statystycznego i z Agencji Nieruchomości Rolnych. Przytoczono wybrane wyniki kilku badań ankietowych prowadzonych wielokrotnie wśród producentów rolnych, szczególnie na terenie województwa warmińsko-mazurskiego¹² jako typowego dla uchwycenia zachodzących przemian obszarowych (znaczny udział sektora państwowego w rolnictwie w przeszłości, funkcjonowanie zarówno gospodarstw utworzonych na bazie byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych, jak i gospodarstwa rodzinne przekazywane

¹¹ J. Wilkin, *Ziemia rolnicza – dobro wielofunkcyjne. Wieś i Rolnictwo*, No 1(162), 113–121.

¹² Byłe woj. olsztyńskie, w aktualnym podziale administracyjnym wchodzące w skład woj. warmińsko-mazurskiego posiadało jeden z największych w Polsce udziałów gospodarki uspołecznionej w strukturze władania ziemią (ok. 50%). W niektórych gminach (np. Barciany, Korsze) udział powierzchni PGR podporządkowanych Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz wojewodzie w powierzchni ogólnej gminy, wg stanu na dzień 1 stycznia 1990 r., wynosił ponad 60%. Państwowe Gospodarstwa Rolne (PGR) na tym obszarze organizowane były w duże Kombinaty Rolne (np. Łyna, Mazury, Warmia, Agrokompleks) oraz wieloobektowe Państwowe Przedsiębiorstwa Gospodarki Rolnej (PPGR). Gospodarujące na obszarze powiatu kętrzyńskiego (ok. 100 tys. ha) Kętrzyńskie Zjednoczenie Rolniczo-Przemysłowe było największą w kraju strukturą organizacyjną rolnictwa państwowego.

z pokolenia na pokolenie, poprawiające strukturę obszarową w oparciu o grunty prywatne i państwowe). Wykorzystano tabelaryczno-opisową i graficzną formę prezentacji danych.

Wyniki badań i dyskusja

Specyfiką polskiego rolnictwa, w porównaniu do pozostałych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które zostały poddane procesowi transformacji ustrojowej, było to, że u progu przemian systemowych, w związku z niepowodzeniem w naszym kraju procesu przyspieszonej kolektywizacji rolnictwa (realizowanego w latach 1949–1955), dominującą rolę w rolnictwie odgrywały prywatne drobnotowarowe gospodarstwa rolne (oparte na pracy użytkownika gospodarstwa i jego rodziny), powszechnie zwane gospodarstwami indywidualnymi. W 1990 r. kierujący indywidualnymi gospodarstwami rolnymi użytkowali 77% (14,4 mln ha) gruntów rolnych będących w użytkowaniu ogółu gospodarstw rolnych. Posiadali 71,8% – 13, mln ha ogółu gruntów rolnych w kraju i wytwarzali 77,3% globalnej, 76,3% końcowej i 73,1% towarowej produkcji rolniczej. W rezultacie sektor gospodarstw osób prawnych (Państwowe Gospodarstwa Rolne i Rolnicze Spółdzielnie Produkcyjne) z punktu widzenia produkcyjno-ekonomicznego, odgrywał relatywnie niewielkie znaczenie¹³.

Przez cały okres władzy socjalistycznej rolnictwo funkcjonowało w Polsce w ramach systemu gospodarki centralnie planowanej oraz podlegało większości ograniczeń i zniekształceń, jakie ten system generował. Rolnicy potrafili dostosować się do warunków gospodarki socjalistycznej na tyle, aby przetrwać, ale wykształcone w tym okresie zdolności adaptacyjne okazały się w niewielkim stopniu przydatne w warunkach otwartej gospodarki rynkowej¹⁴.

Zmiany polityczno-gospodarcze, zapoczątkowane w rolnictwie 1 sierpnia 1989 r. uwolnieniem cen na produkty rolne, ujawniły potrzebę diametralnych zmian w systemie gospodarczym i prawnym Państwowych Gospodarstw Rolnych. Wprowadzenie wolnych cen i realnego oprocentowania kredytów, prawie całkowita likwidacja dotacji państwowych, odkryły „słabe strony” PGR-ów, które utraciły płynność finansową i zdolność kredytową¹⁵.

Dziedzictwo przeszłości (struktury organizacyjne, przyzwyczajenia, jakość zasobów ludzkich załóg, wiedza, kompetencje i umiejętności kierownictwa itp.) okazały się dla większości PGR zbyt „destrukcyjnym balastem”, aby dostoso-

¹³ W. Dzun, *Gospodarstwa rolne osób prawnych w procesie transformacji systemowej i integracji z UE*. IRWiR, PAN, Warszawa, 2015, s. 9–10.

¹⁴ J. Wilkin, *Transformacja rolnictwa – inna perspektywa*. W: *Studia nad reformowaną gospodarką. Aspekty instytucjonalne*. Red. M. Okólski, U. Sztanderska, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, 1996, s. 331.

¹⁵ R. Marks-Bielska, R. Kisiel, *Wieś i rolnictwo w okresie transformacji systemowej (1989–2000) ze szczególnym uwzględnieniem przekształceń rolnictwa państwowego*. MAL-ART-GRAF-Jeziernski, Olsztyn, 2003, s. 5.

wać się skutecznie do nowej rzeczywistości Polski lat 90.¹⁶ Zmiana systemu gospodarczego w kraju oznaczała likwidację, a przynajmniej istotne ograniczenie, własności państwowej w rolnictwie. Odbyło się to „rewolucyjnie”, wskutek decyzji administracyjnych. Wszystkie Państwowe Gospodarstwa Rolne poddano likwidacji z mocy prawa (*Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* – Dz. U. nr 107, 1991, poz. 464)¹⁷.

E. Niedzielski¹⁸ wymienił jako główne grupy przesłanek restrukturyzacji Państwowych Gospodarstw Rolnych: ekonomiczne i strukturalne oraz polityczne. Gospodarstwa państwowe charakteryzowały się niską efektywnością gospodarowania¹⁹. Ze względu na fakt, że podstawą gospodarki rynkowej jest własność prywatna, zaistniała konieczność transformacji uprawnień własnościowych, chociaż, jak podkreślił Dzun²⁰ struktura własnościowa podmiotów gospodarczych w rolnictwie, w odróżnieniu od pozostałych działów gospodarki narodowej, a szczególnie przemysłu (zdominowanego przez przedsiębiorstwa państwowe), nie wymuszała konieczności przyspieszenia procesu przemian własnościowych.

Państwowe Gospodarstwa Rolne, jako socjalistyczny, dotąd uprzywilejowany i dotowany sektor „nie pasowały” do nowych warunków systemowych. Likwidacja własności państwowej w rolnictwie miała podstawy ustrojowe i w tym kontekście cele ekonomiczne i społeczne miały charakter wtórny.

Jednym z najważniejszych instytucjonalnych uwarunkowań efektywności gospodarowania są prawa własności²¹. Instytucje uprawnień własnościowych dotyczą formalnych i nieformalnych ustaleń odnośnie alokacji i użytkowania własności. Wpływają na zachowania ekonomiczne i efektywność²². Zmiana instytucjonalna to zastąpienie jednej grupy reguł, oczekiwań i zachowań przez inne. Sekwencja zmian instytucjonalnych może prowadzić gospodarkę w kierunku efektywnej (pobudzającej wzrost) struktury instytucjonalnej lub odwodzić

¹⁶ J. Wilkin, *Przekształcenia państwowych gospodarstw rolnych – procesy racjonalizacji i marginalizacji*. W: Wielkoobszarowe gospodarstwa rolne, ich załogi i nowi gospodarze. PAN, IRWiR, Warszawa, 1998, s. 54.

¹⁷ E. Niedzielski, *Zmiany strukturalne na terenach popegeerowskich*. Roczniki Naukowe SERiA, Warszawa-Poznań-Olsztyn, T. XI, Z. 4, 2009, s. 224.

¹⁸ E. Niedzielski, *Przesłanki i efekty przekształceń państwowych gospodarstw rolnych*, [w:] 10 lat działalności Oddziału Terenowego Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w Olsztynie. Materiały z seminarium AWRSP, Olsztyn, 2002, s. 17.

¹⁹ Odmienny pogląd prezentuje Profesor W. Dzun (2015, s. 10), przytaczając fakty, że produktywność ziemi w gospodarstwach państwowych była tylko nieco niższa, a produktywność pracy – ponad dwukrotnie wyższa niż w gospodarstwach indywidualnych. W latach 1987–1990 gospodarstwa te uzyskiwały zysk nawet po odjęciu dotacji i ujemnych różnic budżetowych.

²⁰ W. Dzun, *Gospodarstwa rolne ...*, 2015, *op. cit.*, s. 10.

²¹ R. Marks-Bielska, *Przekształcenia w byłym rolnictwie państwowym Warmii i Mazur i ich skutki*, [w:] B. Gaziński (red.). *Dwadzieścia lat transformacji systemowej na Warmii i Mazurach. Doświadczenia. Oceny. Perspektywy*. Instytut Nauk Politycznych, UWM w Olsztynie, Olsztyn, 2011, s. 95.

²² G. D. Libecap, *Contracting for Property Rights*. Cambridge/New York/Melbourne, Cambridge University Press, 1989.

od takiej struktury. W przypadku prywatyzacji w sektorze rolniczym proces ten może umożliwić wdrożenie bezpiecznych i nieograniczonych praw własności, niezbędnych dla zapewnienia najbardziej efektywnej formy produkcji rolniczej. Wpływy polityki prywatyzacyjnej na efektywność zależą od: dystrybucji uprawnień własnościowych, która wynika z reformy, natury rozdysponowanych uprawnień własnościowych i kosztów procedur tej polityki²³.

D. Milczarek²⁴, w celu usystematyzowania analizy transformacji uprawnień własnościowych, przedstawiła ogólny model dynamiki zmian instytucjonalnych, wykorzystując koncepcję T. Eggertssona²⁵ (rys. 1). Model ten pozwala na pokazanie kolejnych etapów i wyników procesu prywatyzacji oraz głównych aktorów zaangażowanych w tym procesie. Proces prywatyzacji PGR może być analizowany w następujących etapach: 1. początkowy stan istniejących instytucji – system uprawnień własnościowych przed rozpoczęciem reform oraz stworzeniem pierwszego prawa prywatyzacyjnego), 2. główni aktorzy zaangażowani w proces prywatyzacji i ich relatywna siła przetargowa – organizacje polityczne (partie, związki zaangażowane w proces decyzyjny) oraz organizacje gospodarczych (rolników indywidualnych, byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych, byłych właścicieli), 3. parametry ekonomiczne – wyniki byłych państwowych gospodarstw rolnych, wygrani i przegrani oraz społeczne koszty prywatyzacji (np. bezrobocie) i ich wpływ na sferę polityczną, 4. kolejne etapy zmian instytucjonalnych – konflikt polityczny dotyczący koncepcji prywatyzacji (1989–1991), stworzenie nowego prawa, dotyczącego prywatyzacji w sektorze rolnym z 19 października 1991 r. i powołanie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), przejmowanie majątku po PGR-ach przez AWRSP (1992–1995²⁶), dalsze przejmowanie i rozdysponowywanie majątku nowym właścicielom lub użytkownikom²⁷ (1995–2017) najpierw przez AWRSP, następnie przez jej następczynię – ANR (od 2013 r.) a obecnie (od 1 września 2017 r.) – przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR).

Z badań własnych²⁸ wynika, że w Polsce, obok podmiotów rynkowych i czynników związanych ze sformalizowaniem rynku ziemi (np. obowiązujące normy prawne²⁹) bardzo duże znaczenie ma tradycja i kultura przejawiająca się

²³ D. Milczarek, *Privatisation as a Process of Institutional Change. The Case of State Farms in Poland*. Institutional Change in Agriculture and Natural Resources. Shaker, Verlag, V. 11, 2002, p. 36.

²⁴ D. Milczarek, *Privatisation ...*, op. cit., s. 35.

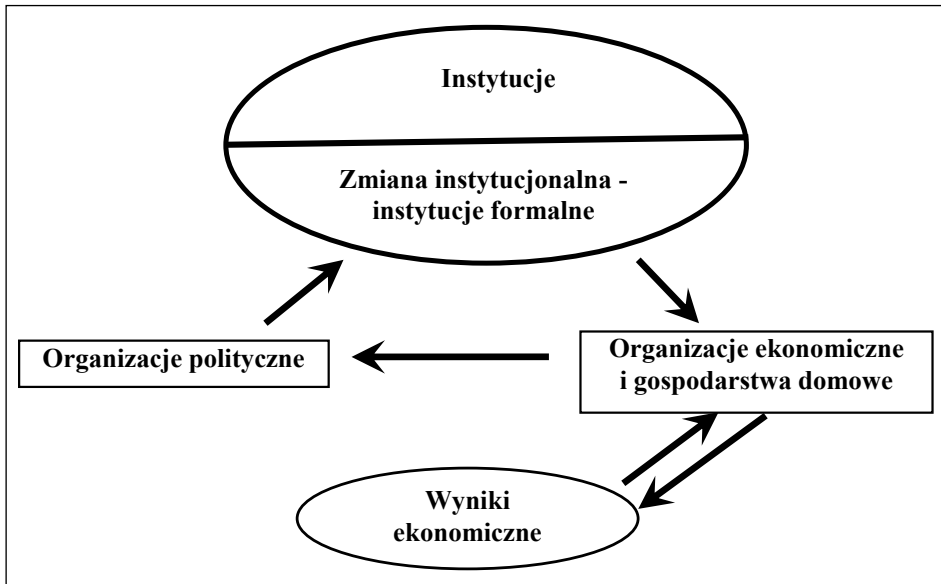
²⁵ T. Eggertsson, *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, 1996.

²⁶ W pierwszych założeniach do 1995 r. cały majątek po byłym państwowym sektorze w rolnictwie miał zostać przejęty do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W rzeczywistości proces ten trwał znacznie dłużej.

²⁷ D. Milczarek, *Analiza zmian instytucjonalnych na przykładzie procesu prywatyzacji w polskim rolnictwie*, [w:] *Dziesięć lat po okrągłym stole. Stan gospodarki i nauk ekonomicznych w Polsce*. Mat. z konf. Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, wrzesień 1999, Warszawa, 2000, s. 314.

²⁸ R. Marks-Bielska, *Rynek ziemi rolniczej ...*, 2010, op. cit, s. 253, 279–283, 285, 296.

²⁹ Od momentu wprowadzenia w życie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu



Rys. 1. Model dynamiki zmian instytucjonalnych

Źródło: Milczarek D.: *Privatisation as a Process of Institutional Change. The Case of State Farms in Poland*. Institutional Change in Agriculture and Natural Resources. Shaker, Verlag, 2002. V. 11, s. 35.

niechęcią do wyzbywania się „ojcowizny”. Dominująca w Polsce prywatno-rodzinna forma własności gospodarstw rolnych wyraża się m.in. przekazywaniem gospodarstw na zasadzie darowizny (800 respondentów, z ogólnopolskich badań dotyczących uwarunkowań na rynku ziemi rolniczej – tj. 84,84%, spośród 943 rolników objętych badaniami ankietowymi, otrzymało gospodarstwo w ten sposób). 78,90% badanych, gospodarstwo podarowali rodzice lub teściowie, a 81,3% badanych zadeklarowało, że zamierza przekazać ziemię, na której gospodaruje swoim dzieciom lub wnukom. Plany te dotyczyły prawie wszystkich badanych rolników, którzy posiadali dzieci/wnuki, bez względu na fakt, jaki zawód wykonywali oni w momencie przeprowadzania badań (np. lekarze, prawnicy, nauczyciele, pracownicy nauki). W badaniach własnych³⁰, przeprowadzo-

nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 1991 r., nr 107, poz. 464) – ten akt prawny był wielokrotnie nowelizowany. Spośród wielu dokumentów określających ramy prawne funkcjonowania rynku ziemi rolniczej w Polsce, oprócz ww. ustawy, istotne miejsce zajmują m.in.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, w której określono, że ważne miejsce zajmuje gospodarstwo rodzinne i poszanowanie własności prywatnej; Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2003 r., nr 6, poz. 592 z późn. zm.), Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 8).

³⁰ R. Kisiel, R. Kisiel, K. Babuchowska, R. Marks-Bielska, *Wykorzystanie dopłat bezpośrednich przez rolników z województwa warmińsko-mazurskiego*. Wyd. UWM w Olsztynie, Olsztyn 2008, s. 104.

nych wśród 4 095 producentów rolnych w woj. warmińsko-mazurskim, 77,12% respondentów wskazało, że gospodarstwo otrzymało od rodziców/teściów, a następnie powiększało, wykorzystując wszelkie możliwe formy (najczęściej zakup i/lub dzierżawę na rynku prywatnym i/lub państwowym).

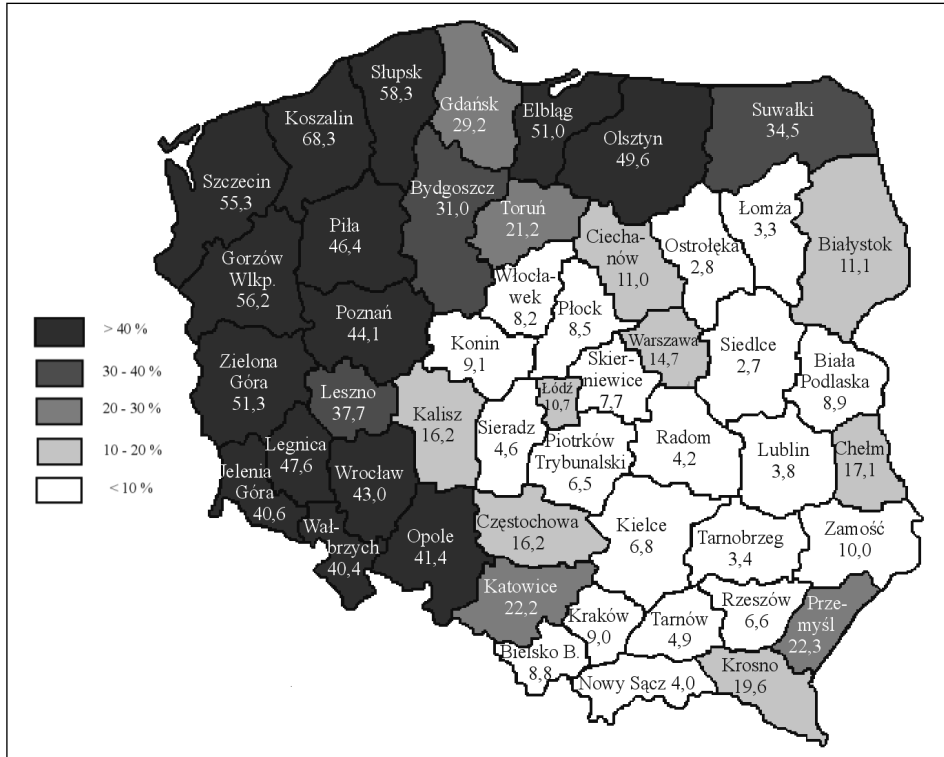
Przyczyn regionalnego zróżnicowania w strukturze obszarowej polskich gospodarstw rolnych jest wiele. Można do nich zaliczyć m.in: uwarunkowania historyczne³¹, transformację ustrojową (traktowaną jako zmiana instytucjonalna), integrację z Unią Europejską (prowadzona polityka rolna, m.in. w ramach wspólnej polityki rolnej), wielofunkcyjność ziemi rolniczej (czynnik produkcji, dobro przyrodnicze, wartość kulturowa i symboliczna)³².

Na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce mają również wpływ przekształcenia własnościowe popegeerowskich gruntów. Obok innych uwarunkowań (historycznych, przyrodniczych) również ze względu na duże zróżnicowanie w przeszłości w zasobie ziemi państwowej w poszczególnych regionach kraju (rys. 2), zaobserwować można znaczne regionalne różnice w powierzchni gospodarstw. Największe obszarowo gospodarstwa znajdują się w północnej i zachodniej części Polski, gdzie w przeszłości były w większości skoncentrowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej.

Z danych ostatniego Spisu Rolnego (2010) wynika, że w Polsce nastąpił wzrost średniej powierzchni ogólnej gospodarstwa rolnego z 6,59 ha w 2002 r. do 7,93 ha, tj. o 1,34 ha. Istnieje zatem tendencja do powiększania obszaru gospodarstw rolnych, głównie przez zakup lub dzierżawę ziemi. Utrzymuje się jednocześnie zróżnicowanie regionalne struktury gospodarstw rolnych. Dużą liczbą mniejszych obszarowo gospodarstw charakteryzują się województwa południowo-wschodnie, natomiast duże obszarowo gospodarstwa występują w północnej części kraju. Według danych spisowych z 2010 r. najmniejsze gospodarstwa występowały w województwach: małopolskim (3,00 ha), podkarpackim (3,23 ha),

³¹ Na ziemiach polskich pod zaborem ukształtowały się trzy różne systemy gospodarcze, oparte na modelach poszczególnych państw zaborczych. W XIX w. w wyniku uwłaszczenia w zaborze pruskim powstała silna grupa dużych gospodarstw chłopskich i liczna grupa gospodarstw drobnych. Gospodarstwa średnie zostały zredukowane. Inaczej było w zaborze austriackim, gdzie uwłaszczenie utrwaliło istniejące już tam rozdrobnienie gospodarstw chłopskich. W zaborze rosyjskim uwłaszczenie bez wykupu oraz „niedzielenie” bezrolnych przyczyniło się do zwiększenia udziału gospodarstw średniorolnych (i gospodarstw o powierzchni 10–20 ha). Prawo spadkowe uniemożliwiło dzielenie gospodarstw na nie mniejsze niż 6 mórg (3,36 ha). Powstałe w 1918 r. niepodległe państwo polskie składało się więc z 3 części o różnej strukturze agrarnej. Zmiany tej struktury w II Rzeczypospolitej były relatywnie niewielkie. W wyniku reformy rolnej w 1944 r. rozparcelowano na tzw. ziemiach „dawnych” prawie 200 tys. ha gruntów folwarcznych. Na Dolnym Śląsku, północno-zachodnim Pomorzu, Warmii i Mazurach dawne wielkoobszarowe gospodarstwa poniemieckie przekształcono w państwowe gospodarstwa rolne. Przepływ ziemi do sektora państwowego był jedną z cech różnicujących regiony w okresie powojennym. Najszybciej gospodarka chłopska traciła ziemię w Polsce północnej i części Wielkopolski; w Polsce południowej i środkowej udział sektora prywatnego był przez cały czas bardzo wysoki (ok. 90%) i prawie się nie zmieniał. Szerzej: Bożek, Bogocz (2012, s. 23–25).

³² R. Marks-Bielska, *Conditions underlying the regional diversity of the area structure of farms in Poland*. Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia 15(4) 2016, 107.



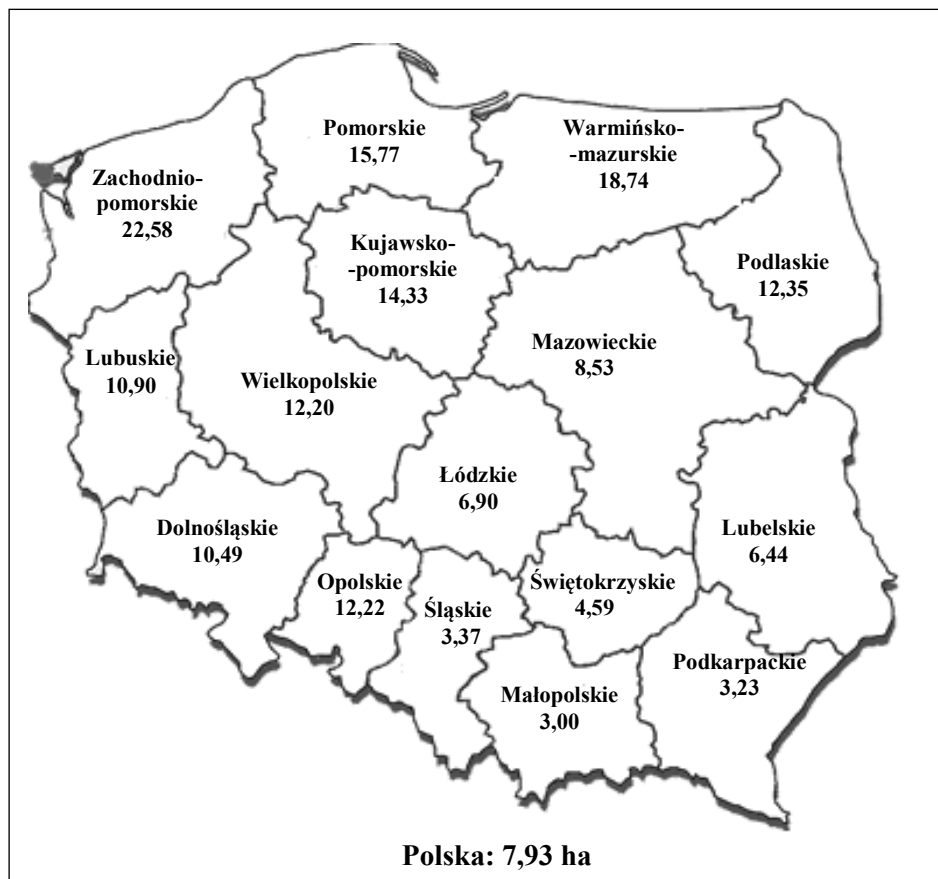
Rys. 2. Udział gospodarstw państwowych we władaniu ziemią rolniczą w Polsce (stan w 1991 r.)

Źródło: Marks-Bielska R., *Przeształcenia własnościowe w rolnictwie w ujęciu regionalnym*, [w:] *Przemiany w rolnictwie i na obszarach wiejskich z udziałem Agencji Nieruchomości rolnych na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, R. Kisiel, R. Marks-Bielska (red.), Wyd. UWM w Olsztynie, Olsztyn, 2012, s. 12.

śląskim (3,37 ha) i świętokrzyskim (4,59 ha). Największa przeciętna powierzchnia ogólna gospodarstwa rolnego występowała w województwach: zachodniopomorskim (22,58 ha), warmińsko-mazurskim (18,74), pomorskim (15,77 ha) oraz kujawsko-pomorskim (14,33 ha) (rys. 3).

Jak wykazali Baer-Nawrocka i Poczta³³ między 2002 a 2014 r. wystąpiły znaczne zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce. Dotyczą one m.in.: zmniejszenia liczby gospodarstw rolnych (powyżej 1 ha UR) o 29,3% (o 57 tys.), redukcji liczby gospodarstw z przedziału 1–2 ha UR, dużego ubytku gospodarstw (o ponad 27%) w grupach obszarowych 2–5 ha UR

³³ A. Baer-Nawrocka, W. Poczta, *Polskie rolnictwo na tle rolnictwa Unii Europejskiej*, [w:] *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, I. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, 2016, 90–91.



Rys. 3. Przeciętna powierzchnia ogółem [ha] indywidualnego gospodarstwa rolnego wg województw w 2010 r.

Źródło: Marks-Bielska R., Babuchowska K., *Rola i miejsce Agencji Nieruchomości Rolnych w kształtowaniu struktury agrarnej w woj. warmińsko-mazurskim*, [w:] *Przemiany w rolnictwie i na obszarach wiejskich z udziałem Agencji Nieruchomości Rolnych na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, R. Kisiel, R. Marks-Bielska (red.), Wyd. UWM w Olsztynie, 2012, s. 43.

i 5–10 ha UR, użytkujących łącznie w 2014 r. 2,1% UR wobec 35% w 2002 r., najmniejszego ubytku liczby gospodarstw w grupie 20–30 ha, przyrostu liczby gospodarstw w grupach obszarowych powyżej 30 ha (największy wzrost w ujęciu bezwzględny odnotowano w przypadku gospodarstw w grupie obszarowej 50–100 ha UR, a powierzchnia użytkowana przez te gospodarstwa zwiększyła się o 76, tj. o 631 tys. ha), spadku użytkowanej powierzchni UR w grupie największych obszarowo gospodarstw (powyżej 100 ha UR) o 427 tys. (tj. 12,2%

w 2014 r. w stosunku do 2002 r.). Udział największych gospodarstw (powyżej 100 ha UR) w użytkowaniu ziemi pozostał na poziomie ok. 21%.

W Polsce zaledwie 30% użytków rolnych znajduje się w gospodarstwach większych obszarowo (powyżej 50 ha), podczas gdy w wielu krajach UE udział ten wynosi 80–90%. Stwierdzić trzeba, że w strukturze polskich gospodarstw następują korzystne zmiany, ale proces ich jest zbyt wolny. W okresie 2002–2014, który został przeanalizowany, ubywało gospodarstw o powierzchni do 30 ha, a zwłaszcza tych najmniejszych 1–10 ha. Rośnie natomiast liczba gospodarstw o obszarze 30 ha i więcej. To one obecnie dostarczają większości towarowej produkcji rolnictwa. Niepokojącym natomiast zjawiskiem jest szybki proces „wypadania” gruntów z użytkowania rolniczego. W latach 2002–2014 obszar gruntów rolnych w gospodarstwach rolnych zmniejszył się o 2,3 mln ha. J. Wilkin³⁴ stwierdził, że to nie wykup ziemi przez obcokrajowców jest zagrożeniem dla polskiego rolnictwa, lecz nieracjonalne gospodarowanie gruntami, do czego przyczyniają się wady zarówno polityki rolnej, jak i polityki przestrzennej zagospodarowania kraju. Martwi fakt, że ziemia rolnicza jest źle chroniona i w znacznym zakresie źle wykorzystywana.

W Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, wg stanu na koniec 2016 r. znajdowało się 1 383 991 ha gruntów, z tego najwięcej (1 021 732 ha – 73,82%) pozostawało w dzierżawie. Do rozdysponowania pozostało 235 189 ha. Najwięcej w woj. zachodniopomorskim (52,41 tys. ha), dolnośląskim (36,16 tys. ha) lubuskim (25,13 tys. ha) i warmińsko-mazurskim (23,23 tys. ha) (rys. 4).

W związku z prowadzona polityką odnośnie obrotu nieruchomościami rolnymi (m.in. zapisy ustawy *o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*) coraz mniejszym areałem gruntów państwowych, wydaje się że coraz realniejszy staje się wzrost liczby i areału dzierżaw na rynku prywatnym. Z wcześniejszych badań własnych^{35, 36, 37, 38} wynika, że dzierżawy te są bardzo powszechne w Polsce, ale często nie są formalizowane i nie ma oficjalnych statystyk na ich temat. Areał ziemi rzeczywiście uprawiany przez poszczególnych rolników (z uwzględnieniem dzierżaw nieformalnych) jest znacznie wyższy niż deklarowany (statystycznie udokumentowany).

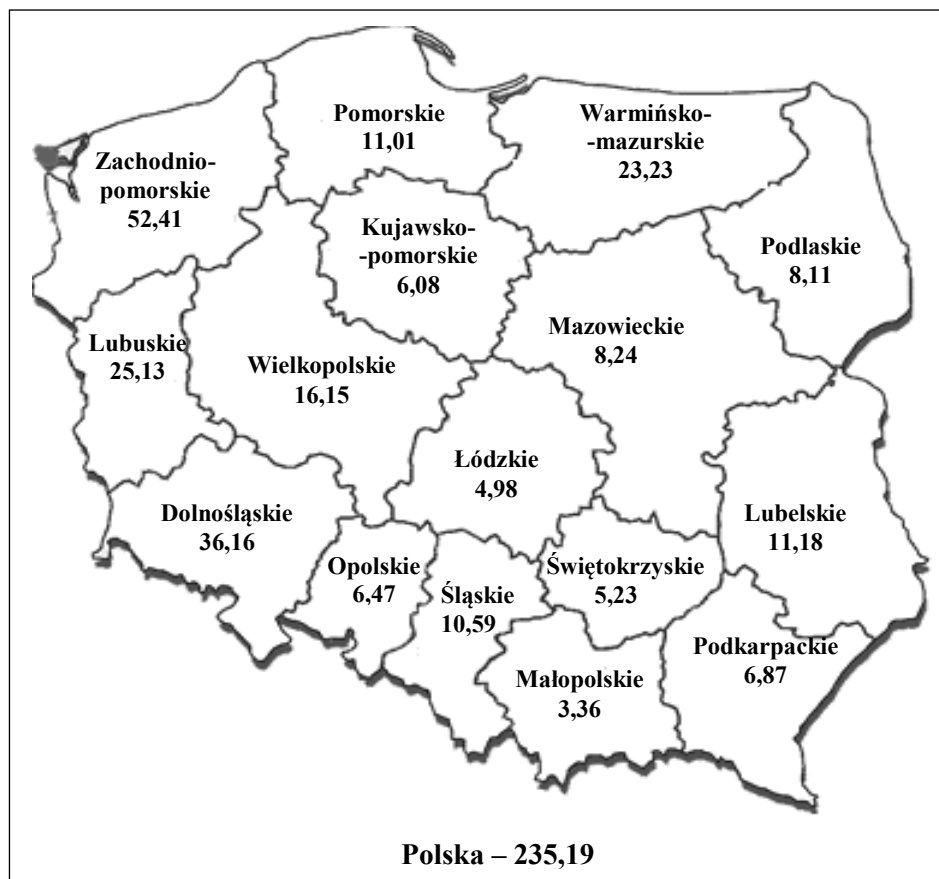
³⁴ J. Wilkin, *Polska wieś na tle kraju i Europy – synteza raportu*, [w:] *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, I. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, 2016, s. 14.

³⁵ R. Marks-Bielska, R. Kisiel, J. Danilczuk, *Dzierżawa jako podstawowa forma wykorzystania popegeerowskiego mienia*. Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie, Olsztyn, 2006.

³⁶ R. Kisiel, K. Babuchowska, R. Marks-Bielska, *Wykorzystanie dopłat bezpośrednich...*, 2008, op. cit., s. 105–108.

³⁷ R. Marks-Bielska, *Rynek ziemi...*, 2010, op. cit.

³⁸ R. Marks-Bielska, *Przyszłość dzierżawy rolniczej w opiniach rolników dzierżawiących grunty państwowe w województwie warmińsko-mazurskim*, [w:] *Szkice Europejskie. Unia Europejska wobec wyzwań współczesności*, B. Gaziński (red.). Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, 2015.



Rys. 4. Grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do rozdysponowania w województwach (wg stanu na 31.12.2016) [tys. ha]

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ANR.

W dalszej przyszłości coraz większego znaczenia mogą nabierać transakcje na rynku prywatnym. Stronę podażową na tym rynku mogą bowiem reprezentować nie tylko rolnicy, którzy gospodarują z pokolenia na pokolenie ziemią rolniczą, ale również inwestorzy, którzy nabyli ten zasób celem uzyskania konkretnych zysków z jej sprzedaży. Ceny ziemi dynamicznie rosły w ostatnich latach i żadna inwestycja nie dawała takiego zwrotu kapitału, jak właśnie inwestycja w ziemię.

Podsumowanie

Kształtowanie pożądanej struktury obszarowej gospodarstw rolnych to bardzo ważne zadanie dla prowadzących politykę rolną. W polskich warunkach nie

jest to zadanie łatwe, co wynika m.in. z uwarunkowań historycznych, które przyczyniły się do silnego regionalnego zróżnicowania w strukturze obszarowej gospodarstw, skutków prowadzonych przekształceń własnościowych (wyboru sposobu prywatyzacji), integracji z Unią Europejską i objęcia polskiego rolnictwa instrumentami wspólnej polityki rolnej³⁹ (z jednej strony pożądane działania producentów rolnych – zniknął znaczny areał odłogów utrzymywanie gruntów w „dobrej kulturze rolnej”, predestynujące do otrzymywania dopłat bezpośrednich, z drugiej zaś płatności te przyczyniły się do „zamrożenia” ziemi w gospodarstwach nieefektywnych, małych obszarowo w celu uzyskiwania corocznego dochodu w postaci dopłat, które najczęściej przeznaczane są na dobra konsumpcyjne); roli i znaczenia ziemi jako dobra wielofunkcyjnego (nie tylko czynnik produkcji, lecz także miejsce inwestycji, dobro przyrodnicze, wartość kulturowa i symboliczna).

Nieziennie jednak ziemia pozostaje dobrem rzadkim, specyficznym, wymagającym racjonalnego nim zarządzania w myśl podstawowych zasad zrównoważonego rozwoju. Konieczne jest więc prowadzenie strategicznej polityki dotyczącej gospodarowania ziemią rolniczą w Polsce z możliwością zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i energetycznego kraju, a także powstawania i rozwoju pożądanych inwestycji w celu zapewnienia oczekiwanego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Literatura

- Baer-Nawrocka A., Poczta W., *Polskie rolnictwo na tle rolnictwa Unii Europejskiej*, [w:] *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, I. Wilkin i I. Nurzyńska (red.), Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, 2016.
- Bożek J., Bogocz D., *Przestrzenne zróżnicowanie struktury agrarnej województw w ujęciu dynamicznym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, Vol. 20, No 1, June, 2012.
- Czyżewski A., Poczta-Wajda A., *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*, PWE, Warszawa, 2011.

³⁹ Jak słusznie wskazał Prof. Bazyli Czyżewski (2017) wspólna polityka rolna UE doprowadziła do ujawnienia się nowego zjawiska wzmacniającego „uzależnienie rolników od rynku” – tzw. kierat rynku ziemi (*land market treadmill*). Wsparcie cen, a następnie płatności bezpośrednie przyczyniły się do poprawy dochodowości rolnictwa, co spowodowało zwiększenie popytu na ziemię rolną i wzrost jej ceny. Zaostrzyła się walka konkurencyjna o ziemię, która jest rzadkim zasobem. Wygrywają właściciele ziemi, którzy mogą ją sprzedać po korzystnej cenie lub uzyskiwać dochody z jej wydzierżawiania, a tym samym nie muszą martwić się tradycyjnym kieratem Cochrane’a [w latach 70. XX w. Willard Cochrane zaproponował koncepcję kieratu technologicznego (*technology treadmill*) jako mechanizmu przyswajania innowacji w rolnictwie, nowych technologii, które sprzyjałyby powiększaniu gospodarstw i koncentracji produkcji. Kierat produkcyjny wymusza zachowania znacznej liczby farmerów, którzy albo powiększają gospodarstwa, albo rezygnują z produkcji rolniczej – *przypis własny*]. W kieracie rynku ziemi korzyści mogą odnosić nie tylko „wcześni innowatorzy” (*early adopters*), lecz także słabsi ekonomicznie rolnicy, którzy mogą zmienić kierunek działalności, jednocześnie czerpiąc korzyści z dzierżawienia gruntów. „Przeciętni rolnicy”, nadal zajmujący się produkcją rolną nie odnoszą korzyści ze wzrostu cen ziemi.

- Czyżewski B., *Koszty transakcyjne w agrobiznesie w Polsce po roku 1990*, [w:] *Agrobiznes 2005. Zmiany w agrobiznesie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, S. Urban (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, t. 1, 2005.
- Czyżewski B., *Dylematy waloryzacji ziemi rolnej*, (streszczenie głównych tez referatu wygłoszonego na seminarium IRWiR PAN 6 listopada 2017 r.), Warszawa, 2017.
- Dzun W., *Gospodarstwa rolne osób prawnych w procesie transformacji systemowej i integracji z UE*, IRWiR, PAN, Warszawa, 2015.
- Eggertsson T., *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, 1996.
- Kisiel R., Babuchowska K. Marks-Bielska R., *Wykorzystanie dopłat bezpośrednich przez rolników z województwa warmińsko-mazurskiego*. Wyd. UWM w Olsztynie, Olsztyn 2008.
- Kołodziejczyk D., Gospodarowicz M., *Ocena systemu instytucjonalnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w kontekście Strategii rozwoju kraju i zmian Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] *Ocena dostosowania systemu instytucjonalnego działającego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa do Strategii rozwoju kraju i kierunków zmian WPR*. Program Wieloletni 2011–2014, Nr 12, 2011.
- Libecap G.D., *Contracting for Property Rights*. Cambridge/New York/Melbourne, Cambridge University Press, 1989.
- Marks-Bielska R., Kisiel R., *Wieś i rolnictwo w okresie transformacji systemowej (1989–2000) ze szczególnym uwzględnieniem przekształceń rolnictwa państwowego*. MAL-ART-GRAF-Jeziński, Olsztyn 2003.
- Marks-Bielska R., Kisiel R., Danilczuk J., *Dzierżawa jako podstawowa forma wykorzystania popegeerowskiego mienia*. Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie, Olsztyn 2006.
- Marks-Bielska R., *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*, Wyd. UWM w Olsztynie, Olsztyn 2010.
- Marks-Bielska R., *Przekształcenia w byłym rolnictwie państwowym Warmii i Mazur i ich skutki*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji systemowej na Warmii i Mazurach. Doświadczenia. Oceny. Perspektywy*, B. Gaziński (red.), Instytut Nauk Politycznych, UWM w Olsztynie, Olsztyn 2011.
- Marks-Bielska R., *Przyszłość dzierżawy rolniczej w opiniach rolników dzierżawiących grunty państwowe w województwie warmińsko-mazurskim*, [w:] *Szkice Europejskie. Unia Europejska wobec wyzwań współczesności*, B. Gaziński (red.), Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, 2015.
- Marks-Bielska R., *Conditions underlying the regional diversity of the area structure of farms in Poland*. Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia 15(4) 2016.
- Milczarek D., *Analiza zmian instytucjonalnych na przykładzie procesu prywatyzacji w polskim rolnictwie*, [w:] *Dziesięć lat po okrągłym stole. Stan gospodarki i nauk ekonomicznych w Polsce*. Materiały z konf. Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, wrzesień 1999, Warszawa 2000.
- Milczarek D., *Privatisation as a Process of Institutional Change. The Case of State Farms in Poland*. Institutional Change in Agriculture and Natural Resources. Shaker, Verlag, V. 11, 2002.
- Milczarek-Andrzejewska, D., Zawalińska K., *Konflikty wokół ziemi – czy Wspólna Polityka Rolna może je łagodzić?*, [w:] Ł. Hardt, D. Milczarek-Andrzejewska. *Ekono-*

- nia jest piękna? Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Wilkinowi.* Wyd. Scholar, 2015.
- Niedzielski E., *Przesłanki i efekty przekształceń państwowych gospodarstw rolnych*, [w:] *10 lat działalności Oddziału Terenowego Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w Olsztynie*. Materiały z seminarium AWRSP, Olsztyn 2002.
- Niedzielski E., *Zmiany strukturalne na terenach popegeerowskich*, „Roczniki Naukowe” SERiA, Warszawa–Poznań–Olsztyn, t. XI, Z. 4, 2009.
- North D.C., *Transformation Costs, Institutions and Economics History*. Journal of Institutional and Theoretical Economics, 140, 1984.
- Peng M.W., *Institutional Transitions and Strategic Choices*. Academy of Management Review, 2003, 28(2).
- Wilkin J., *Przekształcenia państwowych gospodarstw rolnych – procesy racjonalizacji i marginalizacji*, [w:] *Wielkoobszarowe gospodarstwa rolne, ich załogi i nowi gospodarze*, PAN, IRWiR, Warszawa 1998.
- Wilkin J., *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy i funkcjonowania sfery publicznej*. Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2005.
- Wilkin J., *Transformacja rolnictwa – inna perspektywa*, [w:] *Studia nad reformowaną gospodarką. Aspekty instytucjonalne*, M. Okólski, U. Szanderska (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1996.

Ewolucja struktury obszarowej i ram instytucjonalnych gospodarowania ziemią rolniczą w Polsce – zagadnienia wybrane

Streszczenie

W rozdziale podjęto problem badawczy dotyczący identyfikacji i charakterystyki instytucji, które mają znaczenie w kształtowaniu struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce w okresie transformacji rolnictwa po 1989 r. Na podstawie kwerendy literaturowej, analizy danych statystycznych i wyników badań własnych wskazano, że struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Polsce kształtowana jest przez wszystkie, zdefiniowane w nowej ekonomii instytucjonalnej instytucje (tj.: normy, rynki i organizacje). W polskich warunkach społeczno-gospodarczych szczególnie miejsce zajmują instytucje nieformalne (zwyczaje, kultura, przekazywane z pokolenia na pokolenie wzory zachowań). Przejawia się to m.in. w przekazywaniu gospodarstw z pokolenia na pokolenie i niechęcią do wyzbywania się „ojcowizny”. Taki stan rzeczy, a także regionalne zróżnicowanie struktury obszarowej i realna niska podaź ziemi rolniczej (niewielki areał do rozdysponowania gruntów pozostających w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, niska skłonność do sprzedaży ziemi, szczególnie tej, którą otrzymano od rodziców/dziadków) przekonuje, że coraz większego znaczenia w poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce może odgrywać dzierzawa, szczególnie „międzysąsiedzka”.

Słowa kluczowe

ziemia rolnicza, struktura obszarowa, instytucje, przekształcenia własnościowe

Evolution of the area structure and the institutional framework for managing agricultural land in Poland – selected issues

Abstract

The chapter deals with the research problem concerning the identification and characterization of institutions that are important in shaping the area structure of farms in Poland during the agriculture transformation after 1989. Based on the literature query, statistical analysis and own research results it was indicated that the area structure of farms in Poland is shaped by all institutions defined in the new institutional economy (ie norms, markets and organizations). In Polish socio-economic conditions, non-formal institutions (customs, culture, generations of behavior passed down from generation to generation) are special places. This is reflected, among other things in transferring farms from generation to generation and reluctance to leave the “fatherland”. Such a state of affairs, as well as the regional diversification of the area structure and the real low supply of agricultural land (a small area to allocate land remaining in the Agricultural Property Stock of Treasury, low propensity to sell land, especially the one received from parents/grandparents). Greater importance in improving the area structure of farms in Poland may play a role, especially among neighbours.

Key words

agricultural land, area structure, institutions, ownership transformations

Prof. SGGW dr hab. Joanna Szwacka-Mokrzycka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie,
Wydział Nauk Ekonomicznych

Ewolucja polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do UE

Wprowadzenie

Potwierdzeniem sukcesu Polski w UE obecnie jest niezaprzeczalnie jej usytuowanie w ścisłej czołówce Unii Europejskiej. Świadczy o tym wysoki poziom wzrostu gospodarczego, który w 2014 roku wyniósł 3.3% PKB, przy średnim UE 1.3%. Ponadto Polska jest jedynym krajem w UE, który od 2003 roku nie odnotował recesji. Sukces Polski jest niewątpliwie w głównej mierze efektem wykorzystania środków unijnych.

W prezentowanym opracowaniu skupiłam uwagę na analizie głównych efektów ekonomicznych wynikających z przystąpienia Polski do UE. Przedmiot analizy stanowią wybrane ogniwa gospodarki żywnościowej, które odegrały wiodące znaczenie w procesie dostosowawczym do UE, a mianowicie: sektor produkcji rolnej, sektor przetwórstwa żywności, sektor dystrybucji i spożycia żywności. Ponadto starałam się zweryfikować tezę, że dochody gospodarstw domowych są wciąż podstawową determinantą zbliżania się krajów transformacji do najbardziej rozwiniętych krajów UE.

Sytuacja w gospodarce żywnościowej przed przystąpieniem Polski do UE

Pierwsze ogniwo w systemie gospodarki żywnościowej tworzy gospodarstwo rolne. Rynek producentów rolnych lat 90. był rozproszony, składał się ze średnich i małych gospodarstw rolnych. o powierzchni 2–11 hektarów¹. Sytuacja ta

¹ *Agrobiznes. Mikroekonomia*, A. Woś (red.), t. 2, Wyd. Key Text, Warszawa, 1998.

była wynikiem relatywnie niskiego poziomu integracji i niskiej siły przetargowej rolników w stosunku do przedsiębiorstw przemysłu spożywczego w Polsce.

Na przestrzeni pierwszej i połowy drugiej dekady lat 2000. proces zmian strukturalnych w rolnictwie uległ intensyfikacji. Było to wynikiem podejmowanych działań dostosowawczych do struktur unijnych.

Kolejne ogniwo w systemie gospodarki żywnościowej stanowią przetwórcy żywności. W pierwszym okresie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, tj. w latach 1989–1995 na polskim rynku funkcjonowała znaczna liczba małych i średnich prywatnych przetwórców. W latach 90., przemysł spożywczy w Polsce był niedoinwestowany i nieefektywny, generując wysokie koszty produkcji, przerzucając je na swoich partnerów biznesowych, głównie rolników i konsumentów. Po 1995 roku zarysowała się wyraźna tendencja do koncentracji kapitałowej i organizacyjnej przedsiębiorstw przemysłu spożywczego. Najbardziej rozpowszechnionymi formami koncentracji były przedsiębiorstwa wielozakładowe, holdingi, koncerny, konsorcja, zrzeszenia dobrowolne i inne. Koncentracja działalności w polskim przemyśle spożywczym odbywała się poprzez rozwój wewnętrzny, rozbudowę i modernizację istniejącego potencjału produkcyjnego, jak spółdzielnie i spółki wchodzące w skład holdingów i korporacji. Koncentracja zewnętrzna przejawiała się w łączeniu lub przyłączaniu innych niezależnych przedsiębiorstw. Powyższe formy koncentracji w istotnym stopniu determinowały zakres i intensywność dokonywanych działań restrukturyzacyjnych w przedsiębiorstwach przetwórczych. Zmiany dotyczyły przede wszystkim systemu zarządzania holdingów, spółek wchodzących w skład korporacji, kombinatów. Należy nadmienić, że wsparciem dla dokonujących się procesów dostosowawczych było stosowanie przez przedsiębiorstwa aktywnej polityki marketingowej.

W handlu hurtowym i detalicznym procesy restrukturyzacji rozpoczęły się w latach 90. i były wynikiem relatywnie największego stopnia koncentracji kapitału. Efektem tych procesów w przeciągu 10 lat, było pojawienie się na polskim rynku dużych, o wysokim potencjale przedsiębiorstw handlowych. Rozwój handlu hurtowo-detalicznego postępował w Polsce przy wykorzystaniu integracji poziomej i pionowej. W ramach integracji poziomej przedsiębiorstwa zrzeszały się na zasadach dobrowolności w celu dokonywania wspólnych zakupów. Integracja pionowa obejmowała współpracę w obrębie: producent–hurtownik–detalista. W praktyce występuje dążenie do upraszczania tej formuły przez eliminowanie pośredników, co skutkuje powstawaniem tzw. jednostek hurto-detalu. Jeśli chodzi o kierunek i dynamikę przekształceń zachodzących w handlu hurtowym i detalicznym w latach 1990–1996, należy zauważyć dystrybutorów zagranicznych, którzy zaczęli podejmować inwestycje w polski handel, począwszy od 1992 roku. W pierwszym etapie były tworzone spółki typu joint-ventures z firmami polskimi, w kolejnym następował ich wykup przez inwestorów zagranicznych. Dystrybutorzy zagraniczni zakładali własne wielkopowierzchnio-

we sklepy filialne. W efekcie tych działań, na przestrzeni lat 90. i w pierwszej dekadzie 2000. nastąpił dynamiczny wzrost udziału hipermarketów i supermarketów, przesądając o wysokim poziomie koncentracji handlu detalicznego w Polsce. O budowaniu przewag konkurencyjnych zagranicznych dystrybutorów na polskim rynku przesądzało oferowanie relatywnie niższych cen towarów, wysoką pojemność rynku polskiego i wzrastająca siła nabywczą polskich konsumentów. Sytuacja ta niewątpliwie stanowiła siłę napędową rozwoju konkurencji na polskim rynku między przedsiębiorstwami polskimi i zagranicznymi. Ekspansja podmiotów zagranicznych na polski rynek wpłynęła też na zmianę wzorców zakupowych Polaków, którzy zaczęli preferować wybór form sprzedaży preselekcyjnej.

Korzyści wynikające z przystąpienia Polski do UE

Polska przystąpiła do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku. Korzyści wynikające z tego tytułu są niepodważalne i wieloaspektowe. Obejmują zarówno dynamizowanie rozwoju w obszarze gospodarczym, z uwzględnieniem bezpieczeństwa gospodarczego naszego kraju, poprawy jakości i warunków życia Polaków, zmiany strukturalne w rolnictwie, jak też postęp cywilizacyjny. Przeprowadzenie zmian w poszczególnych sferach życia społeczno-gospodarczego w Polsce było możliwe dzięki aktywnemu włączeniu się polskich przedsiębiorców, na korzystnych warunkach, do jednolitego rynku UE. Głównym zamierzeniem było wzmocnienie procesów restrukturyzacji w Polsce przy racjonalizacji wykorzystania zasobów. Polska gospodarka miała stać się konkurencyjna w wymiarze lokalnym i międzynarodowym. Sprostanie tym wyzwaniom stało się możliwe dzięki przyjęciu okresu przejściowego, co umożliwiło zachodzenie procesów dostosowawczych. Poza tym przyjęto wspieranie przemian gospodarczych przez środki finansowe UE w ramach funduszy strukturalnych. Szczególne znaczenie z punktu widzenia prowadzonych rozważań, ma udział rolnictwa w korzyściach wynikających z przystąpienia Polski do UE.

Kolejna istotna kwestia dotyczyła wdrażania w systemie gospodarki polskiej unijnych reguł konkurencji. Negocjacje w tym obszarze obejmowały dwie zasadnicze części. Pierwsza z nich dotyczyła ochrony konkurencji (w relacjach pomiędzy przedsiębiorstwami oraz w relacjach przedsiębiorstw z konsumentami). Przedmiotem tych ustaleń było przede wszystkim przeciwdziałanie zachowaniom akonkurencyjnym, o charakterze monopolistycznym, jak też nadużywaniu dominującej pozycji na rynku. Kolejna grupa przepisów dotyczyła ochrony konkurencji w stosunkach między przedsiębiorstwami a władzami publicznymi (reguły konkurencji skierowane do państwa). Chodzi tu w szczególności o kwestie pomocy publicznej dla przedsiębiorstw.

Należy nadmienić, że unijne reguły konkurencji są restrykcyjne i dotyczą przede wszystkim zakazu zawierania umów ograniczających wolną konkurencję, tworzenia karteli cenowych, nadużywania pozycji dominującej, wprowa-

dziania podziału rynku oraz udzielania wyłączności na sprzedaż swoich wyrobów. Pod kontrolą pozostają też fuzje i przejęcia firm, jako stanowiące potencjalne zagrożenie dla wolnej konkurencji. Przyznanie Polsce środków unijnych na dokonanie przekształceń strukturalnych w polskim rolnictwie i jego otoczeniu, stworzyło warunki na poprawę jego efektywności. Z punktu widzenia rozwoju rolnictwa, istotnego znaczenia nabrały regulacje dotyczące włączenia polskiego rynku towarów rolno-spożywczych w obszar europejskiego jednolitego rynku, oraz objęcia polskiego rolnictwa instrumentami i mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej, zarówno w zakresie regulacji rynków i produkcji, jak i strukturalnego rozwoju obszarów wiejskich. Najistotniejszym osiągnięciem negocjacyjnym było wprowadzenie dopłat bezpośrednich, jak też przyznanie pomocy finansowej dla gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, finansowanie rent strukturalnych dla rolników rezygnujących z działalności w wieku przedemerytalnym, wsparcie finansowe inwestycji na dostosowanie do standardów produkcyjnych UE oraz finansowanie programów zalesiania i programów rolno-środowiskowych. Dodatkowo w ramach pomocy o charakterze strukturalnym Polska otrzymała pomoc finansową na tworzenie grup producentów.

Akcesja Polski do UE wносиła też szereg możliwości w zakresie stymulowania wymiany handlowej. Korzyści dla Polski, wynikające z tego tytułu, należy mierzyć w dłuższym okresie, gdyż są one wynikiem poprawy konkurencyjności polskich towarów, jak też likwidacji utrudnień w dostępie do rynku krajów Unii.

Wpływ integracji Europejskiej na poziom życia ludności w Polsce

Miarą wzrostu gospodarczego jest Produkt Krajowy Brutto (PKB). Oceny dokonano w oparciu o realne wielkości PKB, czyli skorygowane o poziom cen. Jest on podstawową miarą makroekonomiczną, która w sposób wiarygodny prezentuje kondycję gospodarki w skali makro, bez uwzględniania efektu inflacji². Polska należy do grupy krajów rozwijających się (emerging markets), dla których roczna dynamika PKB powinna oscylować w przedziale 5–15%, podczas gdy dynamika PKB w krajach rozwiniętych zwykle nie przekracza 2–3% w stosunku rocznym. Czynniki o charakterze ekonomicznym należą do najważniejszych, określających poziom i strukturę konsumpcji żywności. Z analizy danych wynika, że w pierwszej dekadzie transformacji Polska i Słowenia rozwijały się szybciej niż kraje Europy Zachodniej. Zaś w drugiej dekadzie transformacji nastąpiło przyspieszenie tempa wzrostu PKB i było 2–4 razy szybsze niż w krajach rozwiniętych. Globalny kryzys w latach 2008 i 2009 miał negatywny wpływ na sytuację

² J. Szwacka-Mokrzycka, *The standard of living of households in Poland compared to other EU member states*, „Journal of Advances in Agriculture”, November 2015.

gospodarzą krajów UE. W Polsce też nastąpiło spowolnienie dynamiki PKB, aczkolwiek w 2009 roku wciąż była to wartość dodatnia- na poziomie 1.6%. W pozostałych krajach Unii nie udało się powstrzymać tendencji spadkowej. W latach 2010–2011 dynamika wzrostu PKB w krajach Unii kształtowała się na poziomie 1.8, 1.3., zaś w Polsce znacznie przekraczała ten wskaźnik. Otrzymane wielkości dla lat 2010 i 2011 wynosiły odpowiednio: 3.8% i 3.9 %. Przyczyną tej sytuacji było zauważalne osłabienie w 2010 roku negatywnych konsekwencji kryzysu gospodarczego w Polsce przez zwiększenie aktywności gospodarczej. W kolejnych latach nastąpiło jednak spowolnienie dynamiki PKB na skutek recesji gospodarczej, która przypadała na pierwszą połowę 2013 roku. Wyniknęło to ze splotu następujących czynników: ograniczenia prywatnych inwestycji na skutek wyhamowania koniunktury, trudniejszego dostępu do kredytów, restrykcyjnej polityki fiskalnej, a także osłabiającej się skłonności do konsumpcji. Kolejny rok 2014 to znaczne poprawienie sytuacji gospodarczej wszystkich krajów UE, aczkolwiek występuje wśród nich duże zróżnicowanie wskaźników wzrostu PKB w relacji do 2013 roku. Polska uplasowała się w 2014 roku w grupie krajów o relatywnie wysokim poziomie wzrostu, tj. o 3.4% w relacji do poprzedniego roku.

Jeśli chodzi o wzrost zamożności ludności krajów UE, to jego wyznacznikiem jest obserwowany spadek udziału wydatków na żywność w wydatkach ogółem. Dotyczy to też Polski, chociaż jest on nadal wyższy niż w rozwiniętych krajach UE (tzn. na poziomie około 20%). Podobny jak w Polsce, wskaźnik udziału żywności występuje w Słowacji, a nieznacznie niższy w Portugalii i Grecji. W wysokorozwiniętych krajach UE udział wydatków na żywność w wydatkach ogółem wynosi około 10–14%.

Wpływ integracji z UE na zmianę modelu gospodarki żywnościowej w Polsce

Dyskusja nad modelem współczesnym gospodarki żywnościowej w UE jest próbą znalezienia wspólnego mianownika dla społeczeństw znajdujących się w ramach Wspólnoty Europejskiej, charakteryzujących się wysokim poziomem różnorodności kulturowej i polaryzacją pod względem poziomu zamożności. Współcześnie wielu autorów wskazuje na potrzebę poszukiwania nowej drogi rozwojowej rolnictwa³. Coraz częściej można spotkać się z poglądem, że wiodą-

³ Zob. m.in. M. Adamowicz, *Teoretyczne uwarunkowania rozwoju rolnictwa z uwzględnieniem procesów globalizacji i międzynarodowej integracji*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, seria G, 94(2)/2008, A. Czyżewski, *Teoriopoznawcze przesłanki rozwoju rolnictwa rodzinnego*, [w] *Ekonomiczne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, A. Chlebicka (red), FAPA, Warszawa 2015; J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wieś i Rolnictwo”, 4(145)/2009; J. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, 2012.

ce znaczenie ma paradygmat rolnictwa zrównoważonego jako przeciwwaga dla modelu industrialnego⁴. Wsparcie dla tego poglądu stanowią założenia wspólnej polityki rolnej na 2013–2020. Koncepcja Europejskiego Modelu Rolnictwa, oparta na rodzinnych gospodarstwach rolnych, została nakreślona już w 1997 roku⁵. Jak już zostało powiedziane, Polska należy do krajów o rozdrobnionej strukturze agrarnej, niskim poziomie efektywności produkcji i dochodów rolniczych. Stąd też dominującą formą organizacyjną rolnictwa są rodzinne gospodarstwa rolne. Liczne opracowania i analizy wyraźnie wskazują na tendencję kierowania się zarówno podmiotów zaangażowanych w sektorze gospodarki żywnościowej, jak i polityki poszczególnych państw w stronę zrównoważonego rozwoju. Jednak w dobie wszechobecnej globalizacji, rolnicy i pozostali uczestnicy łańcucha żywnościowego, poddawani są ogromnej presji w kierunku koncentracji produkcji, intensyfikacji i specjalizacji, co w długofalowym efekcie prowadzi do monokultury, eliminacji funkcji społecznych i ekologicznych. W prezentowanych poglądach, nadrzędne znaczenie w kształtowaniu modelu gospodarki żywnościowej w Polsce mają paradygmaty zrównoważonego rozwoju i globalizacji⁶. Paradygmat zrównoważonego rozwoju wyłania się na gruncie gospodarki opartej na gospodarstwach drobnotowarowych, pełniących zarówno funkcje ekonomiczne, jak i społeczne. Odpowiada on wyzwaniom stawianym współcześnie przed gospodarką żywnościową, w ramach której wiodące znaczenie ma finalne zaspokojenie potrzeb konsumenta, a szczególnie jakościowy wymiar tego zaspokojenia. Jednocześnie, w warunkach procesów internacjonalizacji, przybierających coraz bardziej na sile, trudno jest poszczególnym gospodarkom świata, uwolnić się od paradygmatu globalizacji. Narzuca on pewne kanony postępowania w ramach poszczególnych gospodarek w wymiarze światowym. Mam tu na myśli kształtowanie strategii działania z perspektywy rynku globalnego, globalne wykorzystanie zasobów, globalną organizację działalności oraz wybór rynków działania z perspektywy konkurencji na całym rynku globalnym.

Jak już zostało powiedziane, paradygmat globalizacji określa pewne ramy prowadzenia działalności gospodarczej w wymiarze międzynarodowym. Natomiast w ujęciu lokalnym (gospodarek poszczególnych krajów, czego przykładem jest Polska), rozwój sektora gospodarki żywnościowej, powinien być wspomagany przez gospodarstwa drobnotowarowe. Małe gospodarstwa spełnia-

⁴ A. Czyżewski, S. Stępień, *Ekonomiczno-społeczne uwarunkowania zmian paradygmatu rozwoju rolnictwa drobnotowarowego w świetle ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych”, nr 2/2013; Zegar J., *Kwestia bezpieczeństwa żywnościowego a ekonomia*, [w:] *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Czyżewski A., Klepacki B. (red.), Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa, 2015.

⁵ S. Davidova, K. Thomson, *Family Farming in Europe: Challenges and Prospects European Parliament*, DG for International Policies. Policy Department B. Structural and Cohesion Policies, 2014.

⁶ Szwacka-Mokrzycka J., *Stimulators and barriers of demand for food. Polish case*, Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia nr 15(3)/2016.

ją wiele funkcji, zarówno produkcyjnych, jak i społecznych, w tym konsumpcyjnych. Dostarczają żywności zarówno członkom rodziny, jak też konsumentom, ukierunkowanym na spożycie ekologiczne i agroturystykę. W nurt globalizacji są wkomponowane przede wszystkim gospodarstwa wielkotowarowe, których przewodnim celem jest maksymalizacja zysków. W sytuacji, gdy zyski z działalności nie są generowane, są często podejmowane (w ramach globalizacji) inwestycje w pozarolniczych działach gospodarki. Do tego upoważnia obserwacja i wiedza na temat kierunków rozwoju globalizacji. Patrząc na globalizację i integrację przez pryzmat popytu i zróżnicowanych potrzeb konsumentów w wymiarze europejskim i światowym, należy widzieć rolę i znaczenie tych procesów w przeformułowywaniu wzorców zachowań konsumentów żywności, poszukiwaniu wspólnego mianownika dla społeczeństw, niezależnie od różnic kulturowych. Efektem procesów globalizacyjnych i integracyjnych jest wykształcenie się wspólnych wzorców, zawierających w swojej strukturze wszystkie determinanty, stanowiące podstawę ich konwergencji. Chodzi o uwarunkowania kulturowe oraz socjopsychologiczne, stanowiące współcześnie podstawę tworzenia zbliżonych w skali europejskiej, czy też światowej systemów wartości i stylów życia, których odzwierciedleniem są nowe zachowania konsumenckie.

Z badań jednoznacznie wskazujących na podnoszenie się poziomu życia gospodarstw domowych wynika, że system gospodarki żywnościowej w Polsce wpisuje się w drugi nurt⁷. Punktem wyjścia do takiego poglądu jest analiza tendencji zmian we wzorcach zachowań konsumentów polskich, jak też strategii prowadzonych przez przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego i handlowe na wspomnianym rynku. Z prowadzonych badań można wysnuć tezę o coraz większym znaczeniu na rynku żywnościowym w Polsce segmentu nabywców wysokiej jakości żywności, wytwarzanej w oparciu o metody ekologiczne. Przedstawiona teza bardzo ściśle nawiązuje do paradygmatu zrównoważonego rozwoju współczesnej gospodarki. Punktem wyjścia do forsowania tego poglądu jest możliwość utrzymania harmonijnego rozwoju gospodarstw drobnotowarowych w Polsce, przez realizację funkcji ekonomicznych i społecznych.

Koncepcja rozwoju gospodarki żywnościowej w oparciu o paradygmat rolnictwa zrównoważonego, stwarza warunki dla utrzymania harmonii między środowiskiem naturalnym a możliwościami i sposobami zaspokajania zróżnicowanych potrzeb społeczności lokalnej, i szeroko pojętych potrzeb konsumentów. Współcześnie znacznie istotniejszym problemem, z punktu widzenia opcji konsumenta, jest sposób zaspokajania potrzeb w zgodzie z układem preferencji nabywczych, a nie ilość spożywanej żywności. Przemawia za tym dokonująca się zmiana wzorców konsumpcyjnych żywności w Polsce na przestrzeni ostatnich⁸ 20 lat. Rozwiązanie

⁷ Ibidem.

⁸ Cz. Bywalec, *Konsumpcja a rozwój gospodarczy i społeczny*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa; Koszewska M., *Globalne trendy w zachowaniach konsumentów i ich znaczenie dla rozwoju innowacji na rynku tekstylno-odzieżowym*, „Handel Wewnętrzny”, styczeń–luty 2013.

problemu (ilościowego zaspokojenia potrzeb żywnościowych) w odniesieniu do większości gospodarstw domowych w Polsce, mamy praktycznie już za sobą.

Zatem wskazywanym kierunkiem zmian modelu konsumpcji żywności w Polsce jest zrównoważony poziom konsumpcji, czyli wystarczający dla zaspokojenia podstawowych potrzeb, i osiągnięcia wyższej jakości życia. Istotą zrównoważonego i trwałego rozwoju jest zapewnienie trwałej poprawy jakości życia w ujęciu pokoleniowym. Jest to możliwe dzięki minimalizacji zużycia zasobów naturalnych oraz materiałów szkodliwych dla środowiska, powstających w procesie produkcyjnym.

Kierunki rozwoju gospodarki żywnościowej w Polsce – 13 lat w UE

Integracja Polski z Unią Europejską wpływa długookresowo na przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego. Oddziałuje na rozwój i modernizację gospodarki głównie przez zwiększenie rozmiarów inwestycji, dopływ nowych technologii, łatwiejszy dostęp do rynku krajów członkowskich Unii, większą skalę i specjalizację produkcji, poprawę jakości zarządzania i efektywności gospodarowania. Spowodowała też przyspieszenie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Procesy integracyjne szczególnie silnie oddziałują na obroty handlowe. Swobodny przepływ towarów oznacza nie tylko unię celną oraz likwidację ochrony pozataryfowej, ale też lepsze warunki dla naszych producentów-eksporterów. Nastęstwem akcesji było zarówno zwiększenie dynamiki eksportu, jak i chłonności importowej. Zwiększyły się także możliwości eksportu polskich produktów i usług, w wyniku zlikwidowania barier w dostępie do rynku krajów Unii (liberalizacja handlu artykułami rolno-spożywczymi). Na przestrzeni lat dynamicznie rozwijała się sprzedaż produktów rolnych i zdrowej żywności na wspólnym rynku.

Efekty, wynikające z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, należy mierzyć w różnych obszarach. Dotyczą one w głównej mierze poprawy efektywności ekonomicznej rolnictwa. Niezaprzeczalnym jest fakt, że dzięki środkom unijnym możliwe było dokonanie przekształceń strukturalnych w polskim rolnictwie i jego otoczeniu. Liberalizacja rynku Unii Europejskiej wpłynęła na wzrost konkurencyjności rolnictwa i jego otoczenia. Stało się niezbędne wdrożenie europejskich reguł konkurencji dla właściwego funkcjonowania gospodarki polskiej w realiach Jednolitego Rynku. Nastąpił istotny wzrost efektywności przemysłu spożywczego w Polsce. Wejście inwestorów zagranicznych na polski rynek spowodowało dopływ kapitału i możliwości stworzenia lepszych, niż do tej pory warunków rozwojowych dla przedsiębiorstw. Mam tu na myśli rozwój w ujęciu wieloaspektowym: inwestycyjnym, technologicznym, organizacyjnym. Nastąpiło też pobudzenie procesów innowacyjnych w sektorze gospodarki żywnościowej.

nościowej. Miało to istotne znaczenie zarówno dla rozwoju konkurencji, jak też zmiany jej formy. Procesy te zostały zintensyfikowane w pierwszej dekadzie 2000. i wynikały z potrzeby dostosowań przemysłu spożywczego do standardów europejskich.

Istnieje też potrzeba prowadzenia rozważań w szerszym kontekście. Nowe uwarunkowania funkcjonowania podmiotów rynkowych (przedsiębiorstw, konsumentów), zarówno w sferze makro-, jak i mikroekonomicznej, są współcześnie tworzone przez dokonujące się procesy integracji i globalizacji⁹. Procesy globalizacji mają znacznie szerszy kontekst, niż integracji. Efekty oddziaływań globalizacyjnych różnią się w zależności od zasięgu działania (lokalny, międzynarodowy, globalny). Procesy globalizacyjne dokonują się przez integrację rynkową, instytucjonalną i korporacyjną. Procesy integracyjne obejmują swoim zasięgiem kraje wstępujące do Unii Europejskiej. Natomiast skutki integracji przenoszone są na pozostałe kraje członkowskie tego ugrupowania. Oddziaływanie procesów integracyjnych na przeformułowanie modelu gospodarki żywnościowej ma charakter długofalowy i wynika z potrzeby dostosowań do UE.

Włączenie gospodarki światowej w procesy globalizacyjne spowodowało polaryzację przedsiębiorstw na transnarodowe korporacje oraz poddostawców i podwykonawców. Efekty skali, związane z dominacją dużych transnarodowych korporacji o zasięgu globalnym, są szczególnie widoczne w odniesieniu do gospodarki żywnościowej w Polsce. Jak już zostało powiedziane, wejście transnarodowych korporacji na polski rynek odbywało się na przestrzeni lat 90. i dokonywało się w głównej mierze przez zakupy i przejęcia firm krajowych, fuzje, jak też wspólne przedsięwzięcia typu joint-ventures. Można przychylić się do poglądu, że przekształcenia gospodarki żywnościowej w Polsce pozostawały i nadal dokonują się pod wpływem przedsiębiorstw przetwórczych i handlowych o zasięgu globalnym¹⁰.

Podsumowanie

Integracja z UE umożliwiła dokonanie przekształceń strukturalnych w polskim rolnictwie i jego otoczeniu. Miała też pozytywny wpływ na stabilizację polityki makroekonomicznej, przeciwdziałanie negatywnym skutkom wahań koniunkturalnych na rynkach światowych. Prowadzone rozważania upoważniają do stwierdzenia, że nie wypracowano jednego, uniwersalnego modelu rozwoju dla gospodarki żywnościowej. Wiodące znaczenie w kreowaniu rozwoju rolnictwa i jego otoczenia ma paradygmat zrównoważonego rozwoju i globalizacji,

⁹ A. Małysa-Kaleta, *Kierunki oraz determinanty zmian struktury konsumpcji w krajach Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, Nr 231/ 2015.

¹⁰ A. Zorska, *Globalizacja a konwergencja. Szanse i zagrożenia w procesie doganiania*, [w:] J. Zdanowski (red.), *Globalizacja a tożsamość*, Wydawnictwo Naukowe ASKON, Warszawa, 2003.

stwarzający pewne ramy postępowania w obrębie gospodarek poszczególnych krajów. Rozwój sektora gospodarki żywnościowej w Polsce w oparciu o paradygmat zrównoważonego rozwoju w istotnym stopniu odpowiada na potrzeby konsumentów, coraz bardziej świadomych i wydukowanych, stawiających coraz wyższą poprzeczkę producentom w zakresie spełniania przez nich standardów jakościowych. Zatem można uznać, że to współczesny konsument stanowi dyktat na rynku, w istotny sposób wpływając na kształt i kierunki rozwoju gospodarki żywnościowej w Polsce.

Doświadczenia integracji z UE na przestrzeni 13 lat wskazują, że następuje proces konwergencji struktury konsumpcji w Polsce do rozwiniętych krajów Wspólnoty. Upodabnianie się wspomnianych wzorców konsumpcji żywności jest powolny, za czym przemawiają wciąż wysokie wskaźniki udziału wydatków na żywność w strukturze wydatków ogółem. Niewątpliwie potwierdza się teza, że dochody gospodarstw domowych są wciąż podstawową determinantą zbliżania się krajów transformacji do najbardziej rozwiniętych krajów UE. Należy też mieć na uwadze fakt, że konwergencja wzorców konsumpcyjnych dokonuje się nie tylko w długim horyzoncie czasowym, ale też jest stymulowana przez wspólną politykę integracyjną.

Literatura

- Adamowicz M., *Teoretyczne uwarunkowania rozwoju rolnictwa z uwzględnieniem procesów globalizacji i międzynarodowej integracji*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, 2008, seria G, 94(2).
- Bywalec Cz., *Konsumpcja a rozwój gospodarczy i społeczny*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Czyżewski A., Stępień S., *Ekonomiczno-społeczne uwarunkowania zmian paradygmatu rozwoju rolnictwa drobnotowarowego w świetle ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych”, 2013, nr 2.
- Czyżewski A., *Teoriopoznawcze przesłanki rozwoju rolnictwa rodzinnego*, [w:] *Ekonomiczne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, A. Chlebicka (red), FAPA, Warszawa 2015.
- Koszewska M., *Globalne trendy w zachowaniach konsumentów i ich znaczenie dla rozwoju innowacji na rynku tekstylny-odzieżowym*, „Handel Wewnętrzny” 2013, sty-czeń-luty.
- Kusińska A., *Zachowania polskich konsumentów na rynku w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] *Rynek i konsumpcja w transformowanej gospodarce*, F. Misiąg (red.), Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji, Warszawa 2000.
- Małysa-Kaletka A., *Kierunki oraz determinanty zmian struktury konsumpcji w krajach Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, Nr 231/ 2015, Warszawa 2015.
- Szwacka-Mokrzycka J., *The standard of living of households in Poland compared to other EU member states*. „Journal of Advances in Agriculture”, 2015, November.

- Szwacka-Mokrzycka J., *Stimulators and barriers of demand for food. Polish case*, „Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia” nr 15(3)/2016.
- Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wieś i Rolnictwo”, 4(145)/2009.
- Woś A., *Agrobiznes. Makroekonomika*, t. 1, Wyd. Key Text, Warszawa 1996.
- Agrobiznes. Mikroekonomia*, Woś A. (red.), t. 2, Wyd. Key Text, Warszawa 1998.
- Zorska A., *Globalizacja a konwergencja. Szanse i zagrożenia w procesie doganiania*, [w:] *Globalizacja a tożsamość*, J. Zdanowski (red.), Wydawnictwo Naukowe ASKON, Warszawa 2003.
- Zegar J., *Współczesne wyzwania rolnictwa*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Zegar J., *Kwestia bezpieczeństwa żywnościowego a ekonomia*, [w:] *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, A. Czyżewski, B. Klepacki (red.), Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2015.

Streszczenie

Celem przewodnim opracowania jest przedstawienie kierunków i efektów zmian dokonujących się w obrębie gospodarki żywnościowej w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej (UE). Punktem wyjścia rozważań jest charakterystyka procesu transformacji systemu żywnościowego przed akcesją. Przedstawiono korzyści wynikające z członkostwa. W kolejnej części opracowania skoncentrowano się na efektach ekonomicznych wynikających z przystąpienia do UE oraz kierunkach rozwoju gospodarki żywnościowej w Polsce.

Słowa kluczowe

evolucja gospodarki żywnościowej, Polska w UE, korzyści Polski z przystąpienia do UE

Evolution of Polish food economy after accession to the EU

Abstract

The objective of this article is to present the directions and effects of changes in the food economy in Poland after the accession to the EU. The starting point is the transition process of food system prior to accession. The benefits of membership are presented next. The final part of the paper focuses on the economic effects arising from accession to the EU and the direction of changes in the food economy in Poland.

Key words

evolution of food economy, Poland in EU, benefits of Poland's accession to the EU

Dr hab. Dariusz Żmija

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych

Wpływ wybranych instrumentów wspólnej polityki rolnej na funkcjonowanie małych gospodarstw rolnych

Wprowadzenie

W wyniku akcesji Polski do Unii Europejskiej polskie rolnictwo i obszary wiejskie objęte zostały systemem wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej. Funkcjonowanie na jednolitym rynku wewnętrznym UE wiązało się dla wielu gospodarstw rolnych z koniecznością wprowadzenia niezbędnych zmian, umożliwiających ich przetrwanie i rozwój. Wdrażanie instrumentów WPR było jednym z czynników, które spowodowały zmiany w liczebności i strukturze agrarnej gospodarstw rolnych w Polsce. Liczba gospodarstw zmniejszyła się przy jednoczesnym wzroście ich średniej powierzchni. Zmiany te miały jednak różny kierunek w przekroju poszczególnych grup obszarowych gospodarstw. Rolnictwo i gospodarstwa rolne w Polsce nadal wykazują duże zróżnicowanie przestrzenne w ujęciu regionalnym, które jest wypadkową wielu czynników o różnorodnym charakterze: historycznym, przyrodniczym, demograficznym czy ekonomicznym¹.

Dotychczas małe gospodarstwa rolne nie były eksponowane jako podmiot oddziaływania polityki rolnej krajów wysoko rozwiniętych z uwagi na fakt, iż postrzegane raczej były jako przejściowe, niewydajne i nieefektywne. Traktowano je jako przeszkodę w modernizacji sektora rolnego, stąd też z reguły zachęca-

¹ W. Poczta, N. Bartkowiak, *Regionalne zróżnicowanie rolnictwa w Polsce*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2012, 1(23), s. 108.

no do ich łączenia lub też zaprzestawania działalności produkcyjnej. Prowadzona polityka rolna zorientowana była przede wszystkim na większe gospodarstwa rolne, a więc takie, które charakteryzują się potencjałem rozwojowym, żywotnością ekonomiczną oraz konkurencyjnością. W Unii Europejskiej w ostatnich latach zauważono jednak potrzebę pogłębionego rozpoznania korzyści, jakie przynoszą małe gospodarstwa rolne na płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej oraz środowiskowej, określenia ich możliwości rozwojowych, a także wdrożenia mechanizmów wspierających pożądane zmiany w tej grupie gospodarstw. Wynika to z faktu, iż pomimo zachodzących zmian w Unii Europejskiej występuje nadal stosunkowo duża liczba małych gospodarstw rolnych, które zlokalizowane są przede wszystkim w nowych krajach UE, ale też w południowych państwach UE – 15². W świetle powyższych rozważań istotnym wydaje się zbadanie, w jaki stopniu dotychczas realizowana wspólna polityka rolna wpłynęła na funkcjonowanie małych gospodarstw rolnych w Polsce, w tym na zmiany będących w ich posiadaniu zasobów czynników produkcji.

Cele i metodyka badań

Każda działalność wytwórcza wiąże się z wykorzystywaniem określonych zasobów. Zasoby zaangażowane w sposób celowy w proces produkcji, aktywnie w nim wykorzystywane, określa się mianem czynników produkcji. Pojęcie to w tradycyjnym ujęciu obejmuje ziemię, pracę oraz kapitał. Potencjał produkcyjny rolnictwa, będący pochodną efektywności wytwarzania na poziomie poszczególnych gospodarstw rolnych, zależy od ilości zaangażowanych czynników produkcji, a także od wzajemnych relacji między nimi, gdyż zgodnie z zasadą harmonizacji, ważne jest zachowanie odpowiedniej proporcji między wszystkimi czynnikami produkcji. Nadmiar jednego czynnika przy niedoborze innych prowadzi do niekorzystnych wyników produkcyjnych i zakłócenia procesu produkcyjnego³. Potencjał produkcyjny gospodarstwa rolnego w ogromnym stopniu determinuje jego potencjał ekonomiczny. Siła ekonomiczna gospodarstwa jest czynnikiem decydującym o jego konkurencyjności oraz perspektywach utrzymania się na rynku⁴. Zaznaczyć należy, iż potencjał ekonomiczny gospodarstw nie jest kształtowany wyłącznie przez zasoby materialnych czynników produkcji

² D. Żmija, *Wpływ wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej na funkcjonowanie małych gospodarstw rolnych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2016, s.7–8.

³ W. Poczta, J. Średzińska, A. Standar, *Sytuacja finansowa gospodarstw rolnych krajów UE według potencjału produkcyjnego*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2008, nr 4, s. 83–94.

⁴ A. Sikorska, *Instrumenty oddziaływania państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce. Rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury. Stan obecny i rekomendacje na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 58.

oraz relacje między nimi, lecz także jest wypadkową czynników o charakterze niematerialnym, trudno mierzalnych, takich jak umiejętności i indywidualne cechy osób pracujących w gospodarstwie rolnym, w tym przede wszystkim tych, pełniących funkcje zarządcze.

Podstawowym celem opracowania jest zaprezentowanie wyników badań dotyczących wpływu wybranych instrumentów wspólnej polityki rolnej na funkcjonowanie małych gospodarstw rolnych, a w szczególności na ich potencjał produkcyjny obrazowany przez zasoby czynników produkcji, tj. zasoby pracy, ziemi i kapitału rzeczowego. Określenie wpływu wspólnej polityki rolnej na funkcjonowanie małych gospodarstw rolnych w skali mikroekonomicznej jest trudne z uwagi na ograniczony zakres materiałów źródłowych. Stąd też w opracowaniu wykorzystano literaturę przedmiotu, a także wyniki badań własnych, których celem była między innymi identyfikacja i ocena zmian, jakie zaszły w małych gospodarstwach rolnych w latach 2004–2015 pod wpływem wybranych instrumentów wspólnej polityki rolnej.

Badania ankietowe przeprowadzono w 2016 roku wśród rolników posiadających małe gospodarstwa rolne w województwie małopolskim. Za wyborem zakresu przestrzennego badań przemawiał fakt, iż województwo małopolskie zaliczane jest do subregionu rolniczego, który charakteryzuje się najsilniejszym rozdrobnieniem struktury agrarnej w Polsce. Podstawowe charakterystyki dotyczące rolnictwa wskazują na gorszą pozycję województwa małopolskiego w stosunku do innych części Polski⁵. Dobre warunki glebowe i klimatyczne występują jedynie w północnej i środkowej części województwa, natomiast w części południowej żaden z elementów środowiska przyrodniczego nie sprzyja gospodarce rolnej⁶.

We współczesnej literaturze podział gospodarstw rolnych dokonywany jest według różnych kryteriów ich delimitacji⁷. W badaniach, za małe gospodarstwa rolne uznano takie podmioty, których powierzchnia użytków rolnych na moment przeprowadzania badań wynosiła od 1 do 5 ha użytków rolnych. Przy wyodrębnianiu małych gospodarstw rolnych zrezygnowano z kryterium ekonomicznego, ponieważ nie było możliwości pozyskania a priori danych dotyczących wielkości ekonomicznej poszczególnych gospodarstw. W związku z takim stanem rzeczy badaniami objęto także niskoobszarowe, ale specjalistyczne gospodarstwa rolne. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż analizując problem stanu

⁵ K. Żmija, *Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich przy wykorzystaniu środków Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 360, 2014, s. 25.

⁶ K. Żmija, *Perspektywy rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich województwa małopolskiego* [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw*, M. Kowalik, A. Sierpińskiej-Sawicz (red.), Wydawnictwo Vizja Press&IT, Warszawa 2014, s. 455.

⁷ W. Musiał, M. Drygas, *Dylematy procesu delimitacji drobnych gospodarstw rolnych*, „Wieś i Rolnictwo” nr 2, 2013, s. 55.; J. Wilkin, *Aksjologia i prakseologia polityki wobec drobnych gospodarstw rolnych w Polsce i Unii Europejskiej*, „Wieś i Rolnictwo” nr 2, 2013, s. 43.; W. Dzun, *Drobne gospodarstwa w rolnictwie polskim. Próba definicji i charakterystyki*, „Wieś i Rolnictwo” nr 2, 2013, s. 13.

rolnictwa, a także gospodarstw rolnych w Polsce, należy brać pod uwagę przede wszystkim ich wielkość obszarową, ponieważ to ona właśnie w dużym stopniu aktualnie decyduje o możliwościach produkcyjnych i ekonomicznych wielu gospodarstw rolnych.

Z uwagi na szeroki zakres badanej problematyki wynikający z wielości i różnorodności instrumentów wspólnej polityki rolnej w opracowaniu przedstawiono wyniki badań dotyczące wpływu instrumentów, które wspierały aktywność inwestycyjną gospodarstw. Badania objęły zatem małe gospodarstwa rolne z województwa małopolskiego, które w latach 2004–2015 otrzymały pomoc inwestycyjną w ramach takich programów jak: Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006, Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Inne instrumenty pomocy nie zostały uwzględnione z uwagi na małą skalę ich wykorzystywania lub z uwagi na trudności w pozyskiwaniu danych empirycznych.

W celu otrzymania reprezentatywnej próby jednostek populacji małych gospodarstw rolnych wykorzystano probabilistyczną technikę wyboru próby, a w jej ramach zastosowano losowanie warstwowe. Wyniki badań opracowano na podstawie 296 prawidłowo wypełnionych formularzy.

Wyniki badań i dyskusja

W toku prowadzonych badań uzyskano ankiety od 296 rolników, będących właścicielami małych gospodarstw rolnych, zlokalizowanych w 88 gminach województwa małopolskiego. Badana populacja gospodarstw charakteryzowała się dużym rozproszeniem przestrzennym, a zatem równocześnie dużym zróżnicowaniem warunków dla prowadzenia działalności rolniczej. Największa liczba respondentów pochodziła z powiatu proszowickiego, krakowskiego i miechowskiego (łącznie 93 ankiety). Najmniej ankiet przeprowadzono natomiast w powiatach: chrzanowskim, tatrzańskim i suskim – w sumie 11, a także w miastach na prawach powiatu (m. Kraków, m. Tarnów, m. Nowy Sącz).

Wśród badanych rolników dominowali mężczyźni, którzy stanowili blisko 80% ankietowanych, a najliczniejszą grupę wiekową respondentów stanowiły osoby w wieku co najmniej 40 lat (72,6%). Badani rolnicy mieli stosunkowo wysokie wykształcenie – 40,5% legitymowało się wykształceniem średnim, a 27,7% – wykształceniem wyższym. Wśród badanych w równej proporcji znalazły się osoby mające, jak i niemające wykształcenia rolniczego. Badani rolnicy byli osobami posiadającymi wieloletnie doświadczenie w zakresie prowadzenia gospodarstwa rolnego. Blisko 95% respondentów zadeklarowało, że prowadzi swoje gospodarstwo rolne powyżej 10 lat. We wszystkich badanych małych gospodarstwach z wyjątkiem pojedynczego przypadku prowadzono produkcję roślinną. Wśród dominujących upraw, tj. mających największe znaczenie

ekonomiczne dla gospodarstwa, respondenci wymieniali zboża (28,8%), warzywa gruntowe (21,6%), a także uprawy pod odsłonami (20,4%). Do najrzadziej wskazywanych upraw należały buraki cukrowe (0,2%) oraz rośliny pastewne (0,4%). Zdecydowanie mniej badanych rolników prowadziło produkcję zwierzęcą, ponieważ jedynie 27,0% deklaroowało, że prowadzi chów zwierząt. Do najczęściej utrzymywanych zwierząt należały: bydło mleczne (61,4%), świnie (20,5%) oraz bydło rzeźne (11,4%). Znacznie rzadziej badani wskazywali drób nieśny i konie (po 1,1%).

Wpływ wybranych instrumentów WPR na zasoby ziemi badanych małych gospodarstw rolnych

Ziemia jest podstawowym zasobem, który decyduje o możliwościach produkcyjnych w rolnictwie. Możliwości wytwórcze rolnictwa zdeterminowane są przede wszystkim wielkością, ale także jakością zasobów ziemi oraz warunkami przyrodniczymi, które występują na danym obszarze. W przypadku małych gospodarstw rolnych oczekiwanym efektem zmian w zakresie czynnika produkcji jakim jest ziemia, jest powiększenie areалу, co daje możliwość zwiększenia produkcji i stwarza szansę na to, aby część małych i niskotowarowych gospodarstw została przekształcona w gospodarstwa bardziej towarowe, w większym stopniu powiązane z rynkiem. Równoległym, pożądanym scenariuszem zmian jest zmniejszenie lub wycofanie się części małych gospodarstw z produkcji rolnej przy równoczesnym przejmowaniu ich ziemi przez inne gospodarstwa rolne.

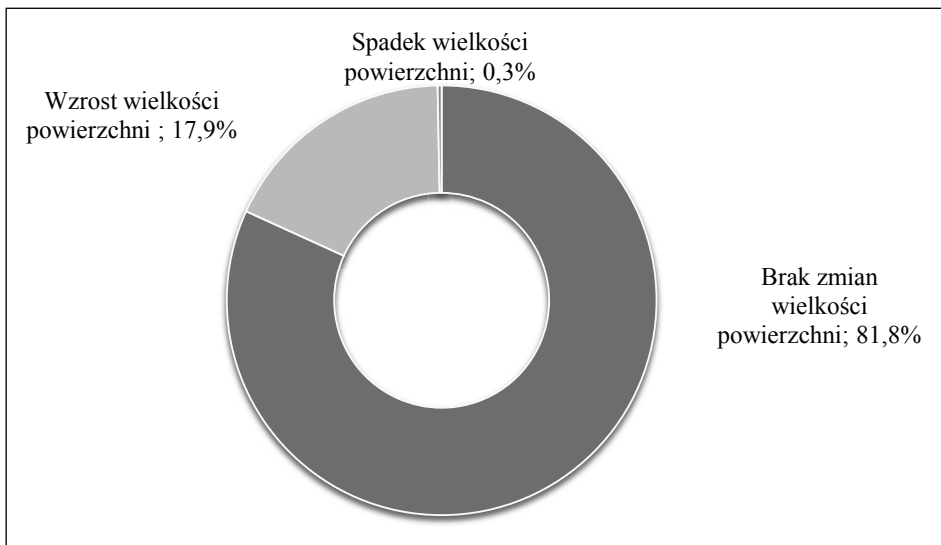
Analizując wielkość zasobów ziemi badanych gospodarstw stwierdzono, iż najliczniejszą grupę stanowiły gospodarstwa rolne o powierzchni użytków rolnych w przedziale powyżej 4 do 5 ha, których udział w badanej próbie wynosił 56,7%, a także gospodarstwa rolne w przedziale powyżej 3 do 4 ha, których udział wynosił 26,7%. Najmniej liczną grupę stanowiły gospodarstwa rolne o powierzchni użytków rolnych w przedziale powyżej 1 do 2 ha (5,1%), a także w przedziale powyżej 2 do 3 ha (11,5%). W badaniach uczestniczyły zatem w głównej mierze względnie duże małe gospodarstwa rolne.

Spośród badanych gospodarstw rolnych największą przeciętną wielkością użytków rolnych charakteryzowały się gospodarstwa, które zlokalizowane były na obszarze powiatu miechowskiego i nowotarskiego – 4,3 ha użytków rolnych, dąbrowskiego – 4,2 ha użytków rolnych oraz proszowickiego, limanowskiego i krakowskiego – 4,1 ha użytków rolnych. Najmniejsze gospodarstwa rolne, biorąc pod uwagę ich przeciętną wielkość, zlokalizowane były w powiecie wielickim – 2,3 ha użytków rolnych, chrzanowskim – 2,7 ha użytków rolnych oraz tatrzańskim – 2,8 ha użytków rolnych.

Przeprowadzone badania wykazały, iż mali rolnicy niechętnie gospodarują na ziemi nie będącej ich własnością – blisko 95% badanych posiadało wyłącz-

nie własne grunty. Ich gospodarstwa charakteryzowały się stosunkowo dużym rozdrobnieniem struktury gruntów. Jedynie 34,5% badanych rolników posiadało gospodarstwo składające się z nie więcej niż 5 działek. Największa grupa badanych – blisko 53,0% ogółu, miała w ramach swojego gospodarstwa od 6 do 10 działek, 6,8% rolników posiadało między 11 a 20 działek, a 6,1% gospodarowało na gruntach składających się z co najmniej 21 działek.

Analizując zmiany jakie zaszły w zasobach ziemi badanych gospodarstw rolnych pod wpływem wykorzystania w latach 2004–2015 wybranych instrumentów WPR stwierdzono, iż w większości przypadków nie wystąpiły żadne zmiany w powierzchni użytków rolnych posiadanych przez te gospodarstwa. Tylko 18,2% rolników dokonało zmian w zasobach użytkowanej ziemi, z czego wszyscy, z wyjątkiem jednego rolnika, zwiększyli powierzchnię swojego gospodarstwa rolnego (rys. 1).



Rysunek 1. Zmiany powierzchni użytków rolnych w badanych gospodarstwach rolnych pod wpływem oddziaływania WPR (odsetek wskazań respondentów).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Biorąc pod uwagę tylko te gospodarstwa rolne, które powiększyły swój areal, można stwierdzić, że powierzchnia użytków rolnych posiadanych przez te gospodarstwa zwiększyła się o 18,7% (41,1 ha), co wynosi przeciętnie niespełna 0,8 ha w przeliczeniu na jedno gospodarstwo. W odniesieniu do całej badanej populacji oznacza to wzrost powierzchni użytków rolnych o 3,7% i o 0,14 ha w przeliczeniu na jedno gospodarstwo. Rolnicy najczęściej zwiększali powierzchnię gruntów ornych (wzrost o 17,4 ha), a następnie sadów (wzrost o 12,7 ha) i trwałych użytków zielonych (wzrost o 11,0 ha). Do zwiększenia areалу użytków rolnych

przyczyniło się najczęściej realizowanie przez rolników inwestycji w ramach działania PROW 2007–2013 „Modernizacja gospodarstw rolnych” (66,0% wskazań respondentów), a także wsparcie udzielane gospodarstwom niskotowarowym w ramach PROW 2004–2006 (20,8% wskazań respondentów).

Wyniki przeprowadzonych badań pokazują zatem, że badane instrumenty WPR w latach 2004–2015 wywarły stosunkowo niewielki wpływ na wielkość zasobów ziemi małych gospodarstw rolnych z województwa małopolskiego. Zaznaczyć należy, iż w badanej grupie ziemię kupowały przede wszystkim większe obszarowo małe gospodarstwa – prawie 80,0% z nich miało pierwotnie powierzchnię co najmniej 3 ha UR.

Realizacja działań w ramach wybranych instrumentów WPR spowodowała jednak stosunkowo duże zmiany w powierzchni upraw badanych gospodarstw. 60,5% rolników zadeklarowało, że dzięki przeprowadzonym inwestycjom zwiększono powierzchnię upraw w gospodarstwie rolnym. Łączny wzrost powierzchni upraw w badanych gospodarstwach pod wpływem inwestycji realizowanych w ramach wybranych działań wyniósł 136,6 ha, z czego 57,8 ha przypadło na uprawę warzyw gruntowych, a po 20,3 ha na uprawy pod osłonami, a także drzewa i krzewy owocowe. W mniejszym stopniu zmiany te dotyczyły użytków zielonych, a także rzepaku, zboża oraz ziemniaków. Zauważyć zatem należy, iż gospodarstwa stawiały raczej na produkcję specjalistyczną, z której można uzyskać większy dochód, niż na zwiększanie produkcji roślin przemysłowych, a także zbóż i ziemniaków, których produkcja wymaga większego areалу, aby była opłacalna. Biorąc pod uwagę tylko te gospodarstwa rolne, które powiększyły swój areal, można stwierdzić, że powierzchnia upraw posiadanych przez te gospodarstwa zwiększyła się o 18,7%, co wynosi przeciętnie niespełna 0,8 ha w przeliczeniu na jedno gospodarstwo, w którym zwiększono powierzchnię. W odniesieniu do całej badanej populacji oznacza to wzrost powierzchni upraw o 11,8% i 0,46 ha w przeliczeniu na jedno gospodarstwo.

Do zwiększenia powierzchni poszczególnych upraw, najczęściej badanych rolników, skłaniały projekty realizowane w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” PROW 2007–2013 (50,8% wskazań respondentów) i działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (19,6% wskazań respondentów) oraz wsparcie udzielane w ramach działania „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” PROW 2004–2006 (15,6% wskazań respondentów).

Mimo dużego rozproszenia działek tworzących badane gospodarstwa rolne badania wykazały, że żaden z rolników nie realizował w badanym okresie działań związanych ze scaleniem gruntów w swoim gospodarstwie rolnym.

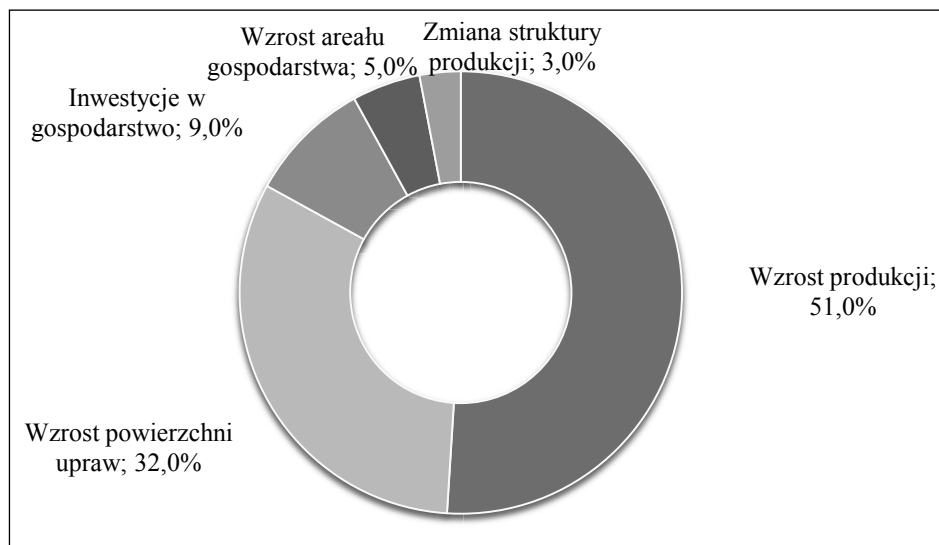
Wpływ wybranych instrumentów WPR na zasoby pracy badanych małych gospodarstw rolnych

Praca jest aktywnym czynnikiem wytwórczym, który ma istotny wpływ na stopień wykorzystania zasobów ziemi oraz kapitału. Ważną cechą charakteryzującą małe gospodarstwa rolne jest bazowanie przede wszystkim na własnej, rodzinnej sile roboczej, pracownicy najemni zatrudniani są stosunkowo rzadko. Powyższe stwierdzenie znalazło odzwierciedlenie w wynikach przeprowadzonych badań. W 2015 roku, wszyscy badani rolnicy pracowali w swoich gospodarstwach rolnych, przy czym prawie 90% z nich pracowało wyłącznie w swoim gospodarstwie rolnym. W porównaniu z 2004 rokiem liczba rolników wykazujących zatrudnienie w gospodarstwie rolnym w pełnym wymiarze godzin, zwiększyła się o 2,4%. W gospodarstwach tych w 2015 roku pracowali także domownicy, którymi zazwyczaj byli członkowie rodziny rolnika, pracujący na stałe w gospodarstwie, przy czym liczba ich etatów w porównaniu z 2004 rokiem wzrosła o 23,3%. W gospodarstwach tych rzadko zatrudnieni byli pracownicy najemni, przede wszystkim w niepełnym wymiarze czasu pracy, do wykonywania prac sezonowych.

W latach 2004–2015 duża część rolników (83,8%) nie dokonała żadnych zmian w poziomie zatrudnienia w swoim gospodarstwie rolnym, które wynikałyby z inwestycji realizowanych w ramach badanych działań wspólnej polityki rolnej. Zmiany w liczbie zatrudnionych osób dotyczyły jedynie 16,2% badanych, z czego 0,7% badanych wskazało, że zatrudnienie uległo zmniejszeniu, a 15,5% je zwiększyło. W grupie gospodarstw, które zadeklarowały wzrost liczby miejsc pracy, utworzono przeciętnie 1,2 nowego miejsca pracy w przeliczeniu na gospodarstwo rolne, co stanowi tylko 0,2 nowego miejsca pracy w przeliczeniu na wszystkie badane małe gospodarstwa rolne. W sumie zatrudnionych zostało 57 osób, z czego 21 osób, a więc prawie 37,0% stanowiła rodzinna siła robocza. Osoby te były zatrudniane w prawie każdym przypadku w pełnym wymiarze czasu pracy. Pozostałe 63,0% osób zatrudnionych w badanych gospodarstwach stanowili pracownicy najemni, którzy znacznie częściej zatrudniani byli do prac sezonowych, zazwyczaj na okres kilku miesięcy w roku (45,7% nowo zatrudnionych). Respondenci jako przyczyny zatrudnienia dodatkowych osób najczęściej wymieniali wzrost produkcji gospodarstwa rolnego, a także wzrost powierzchni upraw. Znacznie rzadziej wśród przyczyn tych wymieniano inwestycje w gospodarstwie rolnym, wzrost powierzchni gospodarstwa czy zmianę struktury produkcji (rys. 2).

W największym stopniu do tworzenia nowych miejsc pracy w badanych gospodarstwach przyczyniły się inwestycje realizowane w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”, które realizowane było w ramach PROW 2007–2013 (73,6% wskazań respondentów), a także działania „Inwestycje w go-

spodarstwach rolnych”, wdrażanego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (17,5% wskazań respondentów).



Rysunek 2. Przyczyny tworzenia nowych miejsc pracy w badanych gospodarstwach rolnych (odsetek wskazań respondentów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Analiza zmian zasobów siły roboczej wykazała, że wsparcie w ramach badanych instrumentów wspólnej polityki rolnej przyczyniło się raczej do utrzymania dotychczasowych miejsc pracy w małych gospodarstwach rolnych, niż do tworzenia nowych. Członkowie rodziny zatrudniani byli na stałe w prawie każdym przypadku w pełnym wymiarze czasu pracy, natomiast pracownicy najemni zdecydowanie częściej zatrudniani byli do prac sezonowych na okres kilku miesięcy w roku.

Wpływ wybranych instrumentów WPR na kapitał rzeczowy badanych małych gospodarstw rolnych

Dysponowanie odpowiednimi zasobami majątkowymi, wśród których istotną rolę odgrywają zasoby rzeczowe, jest warunkiem niezbędnym do prowadzenia każdej formy działalności. Wielkość i jakość zasobów rzeczowych jest istotnym czynnikiem decydującym o efektywności ekonomicznej wykorzystania pozostałych czynników wytwórczych. Ważnym źródłem finansowania nakładów na inwestycje rzeczowe w badanych gospodarstwach rolnych były

środki pochodzące z programów realizowanych w ramach wspólnej polityki rolnej.

W latach 2004–2015 badane małe gospodarstwa rolne z województwa małopolskiego zrealizowały w ramach rozpatrywanych działań inwestycyjnych projekty o wartości blisko 75,8 mln zł. Wartość pomocy, która została przyznana w ramach omawianych projektów wyniosła nieco ponad 37,4 mln zł.

Badani rolnicy najczęściej przeznaczali środki WPR na zakup maszyn, narzędzi rolniczych i wyposażenia budynków inwentarskich. Tego rodzaju nakłady na łączną kwotę 48,3 mln zł poniosło 90,6% badanych gospodarstw rolnych. Rolnicy realizujący tego typu projekty otrzymali łącznie blisko 23,6 mln dotacji. Największą aktywność inwestycyjną badanych rolników odnotowano w latach 2007–2013, w których ze środków programu PROW 2007–2013 skorzystało 68,6% spośród badanych. Zrealizowali oni projekty w sumie na kwotę blisko 41,0 mln zł, otrzymując refundację na poziomie 19,3 mln zł. Działania, z których w największym stopniu korzystali rolnicy w tym okresie to „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”. W latach 2004–2006 wydatki na ten cel były mniejsze, poniosło je jedynie 21,7% badanych. Dzięki uzyskanym dotacjom w wysokości prawie 4,2 mln zł zrealizowano projekty na łączną kwotę prawie 7,3 mln zł. Zdecydowana większość nakładów na ten cel dofinansowana została w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” w ramach działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”. W pojedynczych przypadkach projekty dotyczące zakupu maszyn, narzędzi rolniczych i wyposażenia budynków inwentarskich realizowane były również w ramach programu przedakcyjnego SAPARD.

Ponad 1/3 badanych rolników dzięki wsparciu w ramach działań inwestycyjnych zrealizowała projekty dotyczące budowy lub modernizacji obiektów gospodarskich na łączną kwotę blisko 18,6 mln zł, otrzymując dotację w wysokości 8,7 mln zł. Najwięcej środków na ten cel wydatkowano również w latach 2007–2013 – 15,7 mln zł, przy dofinansowaniu na poziomie blisko 7,1 mln zł. Były to środki pochodzące przede wszystkim z działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” PROW 2007–2013. W latach 2004–2006 na projekty dotyczące budowy lub modernizacji obiektów gospodarskich wydatkowano środki w kwocie 2,9 mln zł, z czego 1,6 mln zł stanowiło dofinansowanie, przyznane przede wszystkim w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” w ramach działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”.

Środki WPR przeznaczane były również na powiększenie areалу gospodarstwa rolnego. Wartość projektów związanych z zakupem dodatkowych

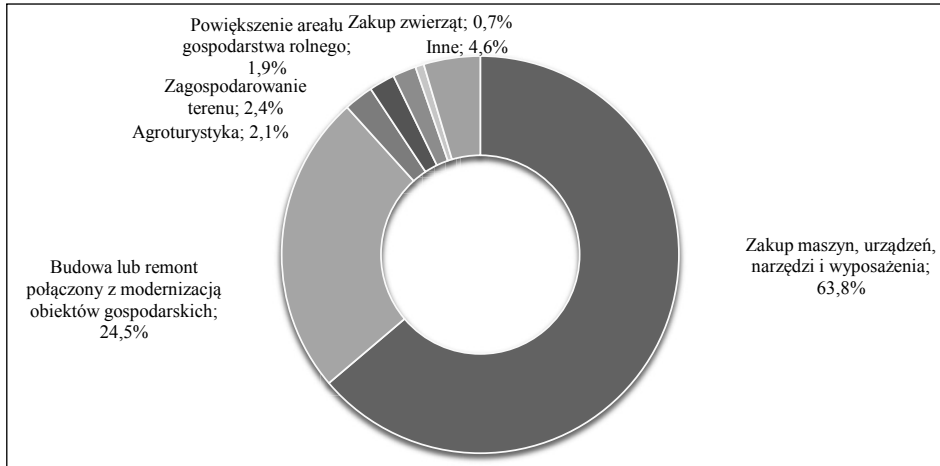
gruntów dla gospodarstwa rolnego wyniosła 1,4 mln zł. Tyle samo wyniosły dotacje uzyskiwane przez badanych rolników na ten cel. Były to przede wszystkim środki pochodzące z lat 2004–2006, przyznawane w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” oraz „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” o łącznej kwocie 1,1 mln zł. Dużo mniej środków na powiększenie areалу gospodarstwa uzyskali badani rolnicy w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” w latach 2007–2013 – jedynie 0,3 mln zł.

Tylko 3,7% badanych rolników realizowało inwestycje dotyczące rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu połączonego z modernizacją istniejących budynków mieszkalnych na cele agroturystyczne oraz ich wyposażenie. Na inwestycje te badane małe gospodarstwa rolne wydały łącznie 1,6 mln zł, przy dofinansowaniu na poziomie 0,7 mln zł. Inwestycje te realizowane przede wszystkim były w latach 2007–2013 w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” wdrażanego w ramach programu PROW. Mniej środków na ten cel pozyskali badani rolnicy w latach 2004–2006 w ramach działania „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów”.

Do pozostałych rodzajów wydatków inwestycyjnych, ponoszonych przez badane gospodarstwa zaliczyć należy, wydatki na zagospodarowanie terenu gospodarstwa i zakup zwierząt gospodarskich. W sumie wydatki tego typu poniosło odpowiednio 6,3% oraz 12,2% badanych rolników, przeznaczając na te cele kwoty odpowiednio 1,8 mln zł i 0,5 mln zł, otrzymując dofinansowanie na kwotę odpowiednio 1,0 mln zł oraz prawie 0,5 mln zł. Wydatki na zagospodarowanie terenu realizowane przede wszystkim były w latach 2007–2013, w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych”. Na zakup zwierząt dotacje otrzymywano wyłącznie w latach 2004–2006 w ramach działania „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” PROW 2004–2006.

Analizując strukturę wartościową nakładów inwestycyjnych poniesionych w latach 2004–2015 należy stwierdzić, iż 63,8% ogółu nakładów inwestycyjnych stanowiły wydatki na uzupełnienie i unowocześnianie parku maszynowego gospodarstw rolnych oraz zakup wyposażenia (rys. 3). Kolejne 24,5% stanowiły środki na budowę lub modernizację obiektów gospodarskich.

Dużo mniejszy udział w strukturze nakładów inwestycyjnych miały natomiast nakłady na zagospodarowanie terenu (2,4%), rozbudowę, nadbudowę, przebudowę lub remont połączone z modernizacją istniejących budynków mieszkalnych na cele agroturystyczne oraz ich wyposażenie (2,1%), powieszenie areалу gospodarstwa rolnego (1,9%), a także zakup zwierząt (0,7%). Do innych kate-



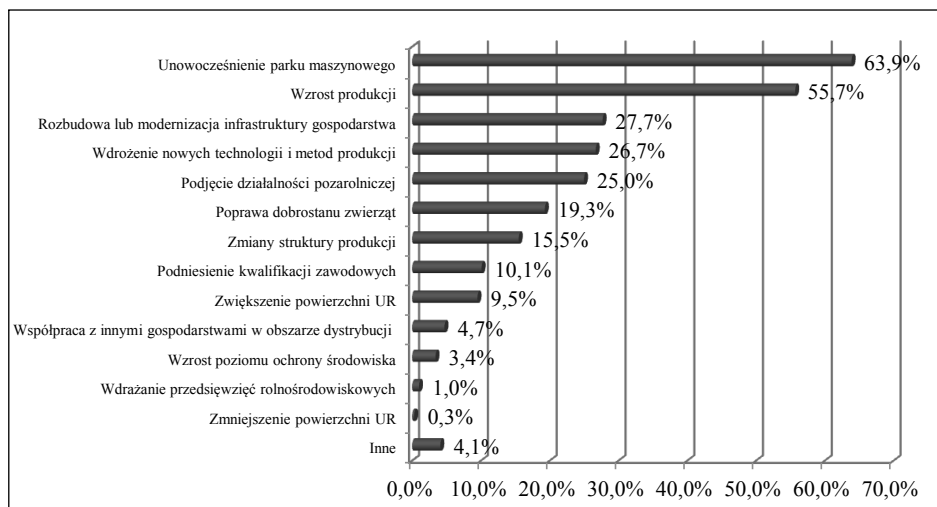
Rysunek 3. Struktura nakładów inwestycyjnych według kategorii

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

gorii nakładów ankietowani zaliczyli między innymi inwestycje polegające na założeniu plantacji wieloletnich, czy mające na celu odtworzeniu zniszczonego sadu (4,6% ogółu nakładów inwestycyjnych).

Zmiany, które dokonały się w latach 2004–2015 w zasobach ziemi, pracy i kapitału rzeczowego małych gospodarstw rolnych doprowadziły do szeregu pożądaných zmian w tych gospodarstwach. Za najważniejsze zmiany ankietowani uznali modernizację parku maszynowego, który wykorzystywany jest w gospodarstwach (63,9%), a także wzrost wielkości produkcji (55,7%) (rys. 4).

Istotną zmianą była również możliwość rozbudowy lub modernizacji infrastruktury gospodarstwa, na co wskazało 27,7% badanych, a także wdrożenie nowych technologii i metod produkcji, wskazane przez 26,7% respondentów. Dla 25,0% badanych rolników instrumenty wspólnej polityki rolnej stworzyły możliwość uruchomienia działalności pozarolniczej. Wynikiem działań rolników podjętych w związku z otrzymanym wsparciem była także poprawa dobrostanu zwierząt (19,3%), a także zmiany w strukturze produkcji (15,5%). Nieco ponad 10,0% badanych rolników wskazało, że instrumenty wspólnej polityki rolnej stały się impulsem do podnoszenia przez nich kwalifikacji zawodowych, a 9,5% z nich wskazało, że instrumenty te stworzyły warunki do zwiększenia powierzchni posiadanych użytków rolnych. Znacznie rzadziej jako efekt wpływu wspólnej polityki rolnej wymieniano podjęcie współpracy z innymi gospodarstwami rolnymi w zakresie dystrybucji surowców lub towarów, zwiększenie poziomu ochrony środowiska czy wdrażanie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych. Pojedynczy respondenci wskazali na niekorzystne zmiany jakie dokonały się w ich gospodarstwach rolnych pod wpływem WPR takie jak: spadek zatrudnienia, czy zmniejszenie powierzchni użytków rolnych.



Rysunek 4. Najważniejsze zmiany w badanych gospodarstwach rolnych pod wpływem oddziaływania wspólnej polityki rolnej w latach 2004–2015 (odsetek wskazań respondentów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Wnioski

Analizując zmiany jakie dokonały się w latach 2004–2015 w badanych małych gospodarstwach rolnych stwierdzić należy, iż dotyczyły one w największym stopniu poziomu wyposażenia gospodarstw w kapitał rzeczowy. Małe gospodarstwa rolne najczęściej wykorzystywały środki WPR na realizację inwestycji polegających na uzupełnianiu i unowocześnianiu swojego parku maszynowego oraz na budowę lub modernizację obiektów gospodarskich. Inwestycje tego typu wpłynęły zatem na zwiększenie zasobów rzeczowych będących w posiadaniu badanych gospodarstw i przyczyniły się do unowocześnienia prowadzonej w nich produkcji, co może mieć wpływ na ich konkurencyjność na rynku.

Zrealizowane inwestycje w stosunkowo niewielkim stopniu przyczyniły się do zmian w zakresie sytuacji agrarnej małych gospodarstw rolnych, gdyż stosunkowo niewielu rolników pod wpływem realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych zdecydowało się na zakup ziemi. Działania te przyczyniły się jednak do bardziej efektywnego wykorzystania posiadanych przez gospodarstwa zasobów ziemi poprzez zwiększenie areалу upraw, co ma podstawowe znaczenie dla wielkości produkcji końcowej i towarowej. Małe gospodarstwa rolne, które zwiększyły produkcję roślinną pod wpływem badanych instrumentów wspólnej polityki rolnej stawiały raczej na produkcję specjalistyczną, która realizowana być może na stosunkowo niewielkim obszarze i która przynosi znaczący dochód gospodarstwu. Przeprowadzone badania potwierdziły, że małe gospodarstwa

rolne mają wadliwą strukturę przestrzenną i składają się z wielu działek, które często nie sąsiadują ze sobą. Realizacja wspólnej polityki rolnej nie spowodowała w badanej grupie gospodarstw żadnych zmian w tym zakresie.

W odniesieniu do zasobów siły roboczej stwierdzono, iż wsparcie w ramach badanych instrumentów wspólnej polityki rolnej przyczyniło się raczej do utrzymania dotychczasowych miejsc pracy w małych gospodarstwach rolnych, niż do tworzenia nowych. Wzrost wielkości, a także powierzchni upraw był jednak dla części gospodarstw czynnikiem skłaniającym do zwiększania zasobów siły roboczej, przede wszystkim poprzez zatrudnienie pracowników najemnych do prac sezonowych. Na uwagę zasługuje fakt, iż zatrudnienie w badanych małych gospodarstwach nie zmniejszyło się, mimo zwiększenia poziomu mechanizacji pracy i uruchamiania pozarolniczej działalności gospodarczej w części gospodarstw. Zdaniem respondentów działania WPR w małym stopniu wpłynęły na budowanie kapitału ludzkiego w małych gospodarstwach rolnych. Badania wykazały również, że mali rolnicy niechętnie współpracują ze sobą. Potrzebne są zatem działania ukierunkowane na zmianę postaw rolników, zwiększające ich świadomość w zakresie korzyści wynikających ze współpracy np. w ramach grup producentów rolnych. Być może korzystne byłoby wyznaczenie liderów w danej społeczności, którzy inicjowaliby taką współpracę.

Wyniki badań wskazują, że wpływ badanych instrumentów wspólnej polityki rolnej na funkcjonowanie małych gospodarstw rolnych w obszarze czynników produkcji był raczej jednostronny i polegał głównie na powiększaniu ich kapitału rzeczowego. Realizowane inwestycje w niewielkim stopniu wpłynęły na zmiany w zasobach ziemi i pracy. Może to powodować, że osiągnięcie oczekiwanych efektów z inwestycji rzeczowych ograniczane będzie poprzez limitowane zasoby pozostałych czynników produkcji, przede wszystkim ziemi.

Wsparcie kierowane do małych gospodarstw rolnych w ramach instrumentów wspólnej polityki rolnej, powinno być przede wszystkim kierowane do tych gospodarstw, które mają potencjał rozwojowy oraz będą w stanie dokonać takich zmian, dzięki którym staną się one bardziej konkurencyjne. Wspierane powinny być również takie małe gospodarstwa rolne, których użytkownicy nie widzą perspektyw rozwojowych swoich gospodarstw i którzy będą szukać trwałych dochodów poza gospodarstwem. Likwidacja gospodarstw w wyniku rezygnacji z produkcji rolnej powinna być jednak powiązana z koniecznością transferu czynników produkcji tych gospodarstw, a zwłaszcza ziemi, do tych rolników, których produkcja rolna jest kontynuowana, rozwijana i jest ekonomicznie uzasadniona.

Literatura

- Dzun W., *Drobne gospodarstwa w rolnictwie polskim. Próba definicji i charakterystyki*, „Wieś i Rolnictwo” nr 2, 2013.
- Musiał W., Drygas M., *Dylematy procesu delimitacji drobnych gospodarstw rolnych*, „Wieś i Rolnictwo” nr 2, 2013.
- Poczta W., Bartkowiak N., *Regionalne zróżnicowanie rolnictwa w Polsce*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 2012, 1(23).
- Poczta W., Średzińska J., Standar A., *Sytuacja finansowa gospodarstw rolnych krajów UE według potencjału produkcyjnego*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” nr 4.
- Sikorska A., *Instrumenty oddziaływania państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce. Rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury. Stan obecny i rekomendacje na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.
- Wilkin J., *Aksjologia i prakseologia polityki wobec drobnych gospodarstw rolnych w Polsce i Unii Europejskiej*, „Wieś i Rolnictwo” nr 2, 2013.
- Żmija D., *Wpływ wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej na funkcjonowanie małych gospodarstw rolnych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2016.
- Żmija K., *Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich przy wykorzystaniu środków Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 360, 2014.
- Żmija K., *Perspektywy rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich województwa małopolskiego*, [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw* M. Kowalik, A. Sierpińskiej-Sawicz (red.), Wydawnictwo Vizja Press&IT, Warszawa 2014.

Streszczenie

Celem opracowania jest identyfikacja i ocena zmian, jakie zaszły w latach 2004–2015 w małych gospodarstwach rolnych pod wpływem wybranych instrumentów WPR w zakresie czynników produkcji (kapitał rzeczowy, praca, ziemia). W świetle wyników badań uznać należy, że badane instrumenty WPR wpłynęły na zwiększenie zasobów rzeczowych będących w posiadaniu badanych gospodarstw i przyczyniły się do unowocześnienia prowadzonej w nich produkcji. W stosunkowo niewielkim stopniu wpłynęły jednak na zwiększenie wielkości obszarowej tych gospodarstw. Pozytywną zmianą jest natomiast bardziej efektywne wykorzystanie posiadanych przez gospodarstwa zasobów ziemi przez zwiększenie arealu upraw. Analiza zmian zasobów siły roboczej wykazała, że wsparcie w ramach badanych instrumentów wspólnej polityki rolnej przyczyniło się raczej do utrzymania dotychczasowych miejsc pracy w małych gospodarstwach rolnych, niż do tworzenia nowych.

Słowa kluczowe

wspólna polityka rolna, małe gospodarstwa rolne, czynniki produkcji

The impact of the selected instruments of the Common Agricultural Policy on the functioning of small farms

Abstract

The aim of the study is to identify and evaluate changes in production factors (physical capital, labor, land), that occurred in the years 2004–2015 in small farms as a result of implementation of selected CAP instruments. The results of the research indicate, that the examined CAP instruments had the greatest impact on increase of physical capital resources held by the surveyed farms and contributed to the modernization of their production. However, they did not significantly increase the area of these farms. The positive change is more efficient use of land held by the farm, what had been achieved by increasing the crop area. Analysis of changes in labor force resources has shown that CAP instruments has rather contributed to maintaining existing jobs in small farms rather than creating new ones.

Key words

common agricultural policy, small farms, production factors

dr Aleksandra Chlebicka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych

Organizacje producenckie we Wspólnej Polityce Rolnej – przesłanki tworzenia i ewolucja wsparcia

Wprowadzenie

Producenci rolni realizując funkcje kupna środków produkcji oraz sprzedaży wytworzonych przez siebie produktów, stają się partnerami handlowymi podmiotów mniej licznych a zarazem znacznie większych, silniejszych ekonomicznie, a także lepiej zorganizowanych. W układzie wzajemnych relacji między producentami, ich dostawcami i odbiorcami, producent rolny jest najsłabszym elementem. Słaba siła przetargowa rolników przejawia się przede wszystkim niewielkim udziałem w cenie finalnej produktów, co determinuje ich sytuację dochodową¹.

Oprócz wysokiego stopnia koncentracji dostawców środków produkcji i odbiorców produktów w relacji do producentów, na słabą siłę tych ostatnich wpływa również wysoki stopień jednorodności wytwarzanych produktów². Cechą charakterystyczną produktów rolnych jest bowiem brak wyróżników ofertowych w postaci marek produktowych czy regionalnych. Powoduje to niskie koszty zamiany dostawcy w przypadku firm zajmujących się skupem, co w rezultacie ogranicza siłę przetargową rolników. Podobnie oddziałuje kolejny czynnik

¹ Kompleksowe ujęcie tej problematyki w krajowej literaturze zawiera praca D. Milczarek-Andrzejewskiej, *Zagadnienie siły w ekonomii – na przykładzie sektora rolno-spożywczego w Polsce*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2014.

² G. Karasiewicz, *Systemy dystrybucji artykułów rolno-spożywczych na rynku polskim. Diagnoza i koncepcja zmian*, Wydawnictwa Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2001.

w postaci zagrożenia ze strony substytutów – poza nielicznymi wyjątkami (np. chmiel, tytoń) większość produktów rolnych ma swoje bliższe i dalsze substytuty. Warto też zwrócić uwagę na relatywnie niski stopień poinformowania rolników o sytuacji rynkowej w porównaniu z innymi uczestnikami rynku, co znacznie osłabia pozycję negocjacyjną tych pierwszych. Taki stan wynika między innymi ze słabo rozwiniętej infrastruktury logistycznej i teleinformatycznej na wsi.

Zgodnie z ekonomią neoklasyczną, drogą do zmniejszenia nierównowagi w układzie sił rynkowych na poziomie producent rolny a kolejne ogniwa dystrybucji, jest zwiększenie siły ekonomicznej gospodarstw w drodze integracji poziomej. Integracja pozioma może przybrać formę grup czy organizacji producentów rolnych. Powyższe przesłanki skłaniają decydentów Unii Europejskiej do wspierania inicjatyw grupowego działania rolników³. Początkowo promowano rozwój tych podmiotów jedynie na rynku owoców i warzyw, głównie ze względu na krótkotrwałość produktów ogrodniczych oraz duże rozdrobnienie gospodarstw w tym sektorze. Z czasem organizacje producentów stały się filarem wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw. Obecnie regulacje dotyczące organizacji producenckich rozszerzono na wszystkie branże rolnicze. Z zapowiedzi dotyczących kształtu WPR po 2020 r. wynika, że organizacje producenckie będą jeszcze bardziej wspierane, tak by umożliwiać rolnikom zmianę pozycji rynkowej z biorcy cen na negocjatora.

Cele i metody

Celem opracowania jest przedstawienie ekonomicznych przesłanek tworzenia organizacji producentów rolnych oraz ewolucji wsparcia tych podmiotów. Dyskusję determinantów słabej pozycji przetargowej producentów rolnych oraz uzasadnienie integracji poziomej przeprowadzono w oparciu o przegląd literatury krajowej i zagranicznej. Logikę interwencji i zasady wsparcia organizacji producenckich omówiono z kolei na podstawie przeglądu przepisów prawa unijnego i krajowego, koncentrując uwagę na ustaleniach reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2013 r. W celu scharakteryzowania obecnego stanu zorganizowania rolników oraz udzielonego wsparcia organizacjom producentów w Polsce wykorzystano dane publikowane przez Agencję Rynku Rolnego (odpowiedzialną m.in. za uznawanie organizacji producentów, zrzeszenia organizacji producentów, organizacji międzybranżowej oraz prowadzenie odpowiednich rejestrów), a także dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴.

³ J. Fałkowski, P. Ciaian, *Factors Supporting the Development of Producer Organizations and their Impacts in the Light of Ongoing Changes in Food Supply Chains*. EUR 27929 EN; doi:10.2791/21346.

⁴ Na mocy ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1888)

Korzyści skali jako najważniejsza przesłanka tworzenia organizacji producenckich

W tradycyjnej literaturze z dziedziny ekonomii neoklasycznej najistotniejszą przesłanką działań integracyjnych producentów rolnych jest niedoskonała struktura rynku. Niedoskonałość struktury rynku rolnego wynika z dużych różnic w wielkości podmiotów na szczeblu produkcji w porównaniu z dostawcami środków produkcji oraz przedstawicielami przetwórstwa i handlu. Struktura produkcji rolnej charakteryzująca się dużą liczbą firm, homogenicznym (niezróżnicowanym) produktem, niskimi barierami wejścia na rynek i wyjścia z rynku, zbliżona jest do modelu konkurencji doskonałej. Struktura rynku środków produkcji ma natomiast charakter oligopolu, w którym w warunkach wysokich barier wejścia i wyjścia z rynku, niewielka liczba firm dostarcza na rynek zróżnicowany produkt. W przypadku przetwórstwa i handlu produktów rolnych mamy do czynienia z oligopsonem, czyli strukturą, w której występuje niewielka liczba kupujących (a nie jak w przypadku oligopolu sprzedających)⁵.

Integracja pozioma ma na celu uzyskanie korzyści skali. Korzyści skali są główną determinantą rozumianych w sensie neoklasycznym kosztów produkcji. Wraz ze wzrostem przedsiębiorstwa występują określone korzyści skali produkcji polegające na obniżeniu kosztów przez zwiększenie produkcji. W klasycznym podejściu wewnętrznych korzyści skali (osiąganych przez pojedynczą firmę) zakłada się, że długookresowe koszty wytwarzania spadają wraz ze wzrostem produkcji, a po osiągnięciu najniższego poziomu (tzn. optymalnej skali działania) ponownie zaczynają rosnać tworząc niekorzyści skali. Niekorzyści skali są wynikiem wzrostu długookresowych kosztów działalności wynikających z nieproporcjonalnego wzrostu kosztów administracyjnych, wzrostu kosztów koordynacji działań, nieproporcjonalnego do produkcji wzrostu zatrudnienia pracowników administracyjnych, itd.⁶

Uwzględniając przyczyny powstawania wewnętrznych korzyści skali wyróżnia się rzeczywiste korzyści skali oraz względne korzyści skali⁷. Rzeczywiste korzyści skali związane są z ilością zużytych materiałów, nakładów pracy, środków trwałych, itd. Należą do nich korzyści skali o charakterze:

- produkcyjnym – korzyści skali wynikają z wyższej wydajności pracy, wyspecjalizowanych maszyn i urządzeń, lepszego wykorzystania surowców i materiałów, itd.,

Agencja Rynku Rolnego była odpowiedzialna m.in. za uznawanie organizacji producentów, zrzeszenia organizacji producentów, organizacji międzybranżowej oraz prowadzenie odpowiednich rejestrów. Zadania te zostały od 1 września 2017 r. przekazane Agencji restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jako jedynej agencji płatniczej.

⁵ C. Le Vay, *Agricultural Co-operative Theory*, A Review. „Journal of Agricultural Economics”, Vol. 34/1983, No 1, s. 1–12 oraz L. Schrader, *Economic Justification*, [w:] *Cooperative in Agriculture*, D.W. Cobia (red.), NJ: Prentice Hall, Englewood Cliffs 1992, s. 121–137.

⁶ G. Whitehead, *Ekonomia*. Wydawnictwo Zyskai S-ka, Warszawa 2001, s. 86–93.

⁷ *Ekonomika i zarządzanie małą firmą*, B. Piasecki (red.), PWN, Warszawa 1999, s. 41.

- marketingowym – korzyści wynikają z oszczędności na kosztach reklamy, kosztach badań marketingowych, nakładach ponoszonych na opracowywanie nowych produktów, itd.,
- zarządzania – wynikające ze względu na możliwość zatrudnienia menedżerów, podziału zadań na zespoły, itd.,
- transportu i magazynowania – osiągnięte ze względu na lepsze wykorzystanie zdolności przewozu środków transportowych, korzystniejszej relacji pomiędzy powierzchnią i zdolnością magazynowania a objętością magazynowanych produktów.

Natomiast względne korzyści skali wynikają z redukcji kosztów wynikających z niższych cen zakupu produktów i usług przez dany podmiot, tj. niższych cen zakupu dużych partii materiałów, z niższego oprocentowania kredytów, z niższych względnych kosztów reklamy, stawek płaconych w przypadku większych przesyłek, itd.

Czynniki skali w odniesieniu do grup producentów można rozpatrywać względem⁸:

1. Wielkości obrotów jednym towarem (czynnik koncentracji obrotów). Przekazanie przez producentów realizacji funkcji marketingowych grupie producentów może doprowadzić do spadku kosztów jednostkowych realizacji tych funkcji dzięki temu, że wyspecjalizowane służby grupy producenckiej zajmą się obsługą dużych partii towarów.
2. Szerokości asortymentu. Często mamy do czynienia z sytuacją, w której organizacja producencka zajmuje się marketingiem różnych produktów pochodzących od wielu producentów w celu dostosowania oferty rynkowej do wymagań odbiorców. Poszerzanie asortymentu może sprzyjać zwiększaniu obrotów oraz zmniejszaniu ryzyka handlowego.
3. Aspektów transakcyjno-informacyjnych. Czynnik skali przejawia się tu przede wszystkim zmniejszeniem pracochłonności procesu sprzedaży poprzez redukcję transakcji między producentem a odbiorcą. W sytuacji przystąpienia producentów do organizacji producenckiej, organizacja ta staje się pewnego rodzaju centrum informacyjnym, co sprzyja ekonomizacji struktury kanałów informacyjnych.

Oceniając efektywność ekonomiczną podmiotów oprócz ich zdolności do redukcji kosztów produkcji należy również brać pod uwagę zdolność do obniżania kosztów transakcyjnych. Zgodnie z teorią kosztów transakcyjnych tworzenie grup producenckich jest podyktowane chęcią obniżania kosztów transakcyjnych⁹.

⁸ M. Gorynia, *Zachowania przedsiębiorstw w okresie transformacji. Mikroekonomia przejścia*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000, s. 76–78.

⁹ A. Chlebicka, *Efekty współpracy producentów owoców i warzyw w obszarze kosztów i uzyskiwanych cen*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, SERIA G, T. 94, z. 2, 2008.

Organizacje producenckie jako filar wspólnej organizacji rynków rolnych w UE

Organizacje producentów (OP) już od 1972 r. zaczęły odgrywać istotną rolę we wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw w UE. Wraz z kolejnymi reformami wspólnotowej polityki na rynku owoców i warzyw (w 1996 r., 2003 r., 2007 r.) rozszerzał się zakres zadań OP wspieranych z funduszy UE. Początkowo głównym celem OP było wycofywanie produktów z rynku, a zdecydowanie mniej mało uwagi przywiązywano do kwestii związanych z marketingiem produktów ogrodniczych. W reformach z 1996 r. zasygnalizowano po raz pierwszy rosnącą koncentrację w handlu detalicznym jako istotną przesłankę wsparcia organizacji producenckich, które umożliwiałyby koncentrację podaży. Jednakże dopiero w pakiecie legislacyjnym reformy rynku owoców i warzyw z 2007 r. główny nacisk położono na wsparcie orientacji rynkowej i poprawie konkurencyjności organizacji producenckich¹⁰.

Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013¹¹ organizacje producentów i ich zrzeszenia mogą pełnić ważną rolę w koncentracji podaży, poprawie wprowadzania do obrotu, planowania i dostosowania produkcji do popytu, a także w optymalizacji kosztów w produkcji i stabilizacji cen producentów. Z kolei organizacje międzybranżowe są istotne z punktu widzenia rozwoju współpracy między podmiotami łańcucha dostaw, a także propagowania najlepszych praktyk i przejrzystości rynku.

Przepisy dotyczące organizacji producentów, stowarzyszeń organizacji producentów i organizacji międzybranżowych zostały rozszerzone na wszystkie sektory w celu wzmocnienia pozycji negocjacyjnej rolników¹². Są one finansowane z funduszy na rozwój obszarów wiejskich. Uznawanie organizacji pozostaje dobrowolne dla państw członkowskich w większości sektorów. Uznawanie jest obowiązkowe dla organizacji producentów w sektorach: chmielu, oliwy z oliwek, owoców i warzyw, mleka i produktów mlecznych oraz jedwabników oraz dla organizacji międzybranżowych w sektorach oliwy z oli-

¹⁰ K. Van Herck, *Assessing efficiencies generated by agricultural Producer Organisations*. Komisja Europejska, 2014.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007.

¹² Zgodnie z art. 152–158 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 państwa członkowskie mogą na wniosek organizacji uznawać organizacje producentów, ich zrzeszenia oraz organizacje międzybranżowe w sektorach: zbóż, ryżu, cukru, suszu paszowego, nasion, chmielu, oliwy z oliwek, lnu i konopi, owoców i warzyw, produktów z przetworzonych owoców i warzyw, bananów, wina, drzew i innych roślin żywych, bulw, korzeni i tym podobnych, kwiatów ciętych i liści ozdobnych, tytoniu, wołowiny i cielęciny, mleka i przetworów mlecznych, wieprzowiny, baraniny i koziny, jaj, mięsa drobiowego, alkoholu etylowego pochodzenia rolniczego, produktów pszczelich, jedwabników oraz pozostałych produktów określonych w załączniku I do rozporządzenia nr 1308/2013.

wek i tytoniu, podobnie jak miało to miejsce we wcześniej obowiązujących przepisach unijnych.

W porównaniu do wcześniejszych obowiązujących przepisów, utrzymano w mocy instrument wsparcia dla organizacji producentów owoców i warzyw przyznawanego na realizację programów operacyjnych mających na celu m.in. planowanie, czy promocję produkcji. Wsparcie to wynosi maksymalnie 4,1% wartości owoców i warzyw sprzedanych przez organizację lub 4,6% tej wartości, w przypadku gdy jednym z celów realizowanego programu operacyjnego jest zapobieganie kryzysom oraz zarządzanie kryzysowe. Nowością jest natomiast możliwość korzystania ze wsparcia na realizację programów operacyjnych przez zrzeszenia organizacji producentów owoców i warzyw. Uchyłono z kolei możliwość wstępnego uznawania nowych grup producentów owoców i warzyw. W sektorach wołowiny i cielęciny, niektórych upraw polowych¹³ oraz oliwy z oliwek państwo członkowskie może zdecydować, że uznane organizacje producentów oraz zrzeszenia organizacji producentów w ww. sektorach będą miały możliwość negocjowania cen na dostawy produktów w imieniu należących do nich rolników. W pewnych przypadkach Komisja może upoważnić uznane organizacje producentów, ich stowarzyszenia lub uznane organizacje międzybranżowe do podjęcia określonych środków tymczasowych (np. wycofanie z obrotu lub przechowywanie przez podmioty prywatne) w celu ustabilizowania rynków.

Wprowadzono także przepisy dotyczące tzw. stosunków umownych – kraje członkowskie mogły zdecydować, że każda dostawa produktów rolnych w odniesieniu do danego produktu na jego terytorium musi być przedmiotem pisemnej umowy, zawartej przed dostawą i zawierającej w szczególności elementy takie jak: cena, ilość, jakość i czas dostawy produktów, czas trwania umowy, szczegóły dotyczące okresów i procedur płatności, informacje na temat odbioru lub dostawy produktów oraz zasady mające zastosowanie w przypadku wystąpienia siły wyższej¹⁴.

Charakterystyka organizacji producenckich w Polsce

W polskim sektorze rolno-żywnościowym mogą funkcjonować podmioty integrujące producentów rolnych, zróżnicowane pod względem form organizacyjnych oraz prawnych podstaw ich tworzenia i działania. W ramach zespołowego działania producenci rolni w Polsce mogą funkcjonować w grupach producentów rolnych i ich związkach, organizacjach producentów i ich zrzeszeniach, organi-

¹³ Pszenica zwyczajna, jęczmień, kukurydza, żyto, pszenica durum, owies, rzepak, pszenżyto, nasiona słonecznika, soja, bobik, peluszką.

¹⁴ J. T. Krzyżanowski, *Od Health Check do perspektywy finansowej 2013–2020*. J. Agribus. Rural Dev. 4(30)/2013.

zaczach międzybranżowych, wstępnie uznanych grupach producentów owoców i warzyw, a także uznanych organizacjach producentów owoców i warzyw oraz ich zrzeszeniach.

Tempo powstawania grup i organizacji producentów na rynku owoców i warzyw w Polsce wzrosło po 2008 r. w wyniku znacznego zwiększenia pomocy dla wstępnie uznanych grup producentów (Rysunek 1). Zgodnie ze stanem na dzień 31 grudnia 2016 r. w Polsce funkcjonowały ogółem 292 podmioty, w tym 53 wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw zrzeszające łącznie 763 członków i 238 uznanych organizacji producentów owoców i warzyw zrzeszających łącznie 6302 członków oraz 1 zrzeszenie organizacji producentów owoców i warzyw zrzeszające 5 organizacji producentów.

W innych krajach w UE obserwowane jest łączenie się organizacji producentów w zrzeszenia organizacji producentów, co w efekcie prowadzi do spadku ich liczby, ale jednocześnie ich znacznego wzmocnienia finansowego. Poziom organizacji rynku w tych działach ogrodnictwa, gdzie powstały i działają grupy i organizacje (producenci jabłek, warzyw pod osłonami i pieczarek) nie przekracza w Polsce 30%¹⁵. Średni stan zorganizowania rynku owoców i warzyw (mierzony udziałem wartości sprzedanych owoców i warzyw przez grupy i organizacje w całkowitej wartości produkcji towarowej owoców i warzyw) wynosił w UE-28 wg danych Komisji Europejskiej w 2004 r. 31,1%, w 2007 r. 37,2%, w 2010 r., 43,0%¹⁶.

Polska sprawnie wykorzystywała środki finansowe z budżetu UE przeznaczone na organizację rynku owoców i warzyw. Dofinansowanie przeznaczono głównie na rozbudowę nowoczesnej bazy przechowalniczej i logistycznej (głównie w ramach inwestycji realizowanych zgodnie z planami dochodzenia do uznania wstępnie uznanych grup producentów). W 2010 r. z budżetu unijnego na organizację rynku owoców i warzyw (głównie wsparcie dla grup wstępnie uznanych) Polska otrzymała 96,2 mln euro. W 2011 r. kwota ta wzrosła do 226,9 mln euro, w 2012 r. wynosiła 267,5 mln euro, a w 2013 r. 317,0 mln euro absorbując 27,9% wydatków UE na ten cel. W 2014 r. wydatki UE na organizację rynku owoców i warzyw w Polsce wyniosły 207,3 mln euro. W 2012 i 2013 r. Polska była największym beneficjentem środków finansowych przeznaczonych w UE na organizację rynku, wyprzedzając Włochy i Hiszpanię. W skali całej Unii pomoc dla grup wstępnie uznanych wynosiła: w 2009 r. 44 mln euro, w 2010 r. i w 2011 r. po 195 mln euro, w 2012 r. 299 mln euro, w 2013 r. 343 mln euro, a w 2014 r. – 212 mln euro¹⁷. Wydatki z budżetu UE na realizację planów dochodzenia do

¹⁵ *Strategia krajowa dla zrównoważonych programów operacyjnych organizacji producentów owoców i warzyw w Polsce na lata 2018–2022*, projekt dostępny na stronie internetowej <https://bip.minrol.gov.pl/Projekty-aktow-prawnych/Inne-projekty/Projekt-dokumentu-Strategia-krajowa-dla-zrownowazonych-programow-operacyjnych-organizacji-producentow-oraz-zrzeszen-organizacji-producentow-owocow-i-warzyw-w-Polsce-na-lata-2018-2022>.

¹⁶ *Report on the fruit and vegetables regime (COM(2014) 112)*. Komisja Europejska 2014.

¹⁷ *Report on the fruit and vegetables regime*, op.cit.

uznania grup producentów (głównie w Polsce), znacznie przekroczyły poziom tych wydatków zaplanowanych przez Komisję Europejską. Spowodowało to, że Komisja Europejska rozporządzeniem wykonawczym (UE) nr 302/2012 ograniczyła wsparcie dla wstępnie uznanych grup producentów w nowych państwach członkowskich.

Zgodnie rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013, pomoc w sektorze owoców i warzyw może być realizowana jedynie dla uznanych organizacji producentów na dofinansowanie funduszu operacyjnego. W sumie do 2016 r. przyznano pomoc na dofinansowanie funduszu operacyjnego w kwocie 23 363,6 tys. zł. W 2016 r. uznane organizacje producentów owoców i warzyw w Polsce realizowały 16 programów operacyjnych, na ponad 17 mln zł (w tym pomoc UE – 10,5 mln zł)¹⁸. Z dofinansowania programów operacyjnych skorzystał zatem znikomy odsetek (niespełna 6%) uznanych organizacji producentów owoców i warzyw. Program operacyjny to biznesplan na kolejne 3–5 lat, zaprojektowany tak by służyć realizacji celów zawartych w krajowej strategii dla zrównoważonych programów operacyjnych organizacji producentów owoców i warzyw¹⁹. Działania zawarte w programie operacyjnym powinny koncentrować się na poprawie funkcjonowania organizacji w czterech głównych obszarach: marketingu, jakości produkowanych owoców i warzyw, metodach planowania produkcji oraz szeroko rozumianej ochronie środowiska.

Dofinansowanie wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw wyniosło w tym okresie 7 671 369,4 tys. zł (w tym 345 258,3 tys. zł na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej oraz 7 326 110,5 tys. zł na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania)²⁰.

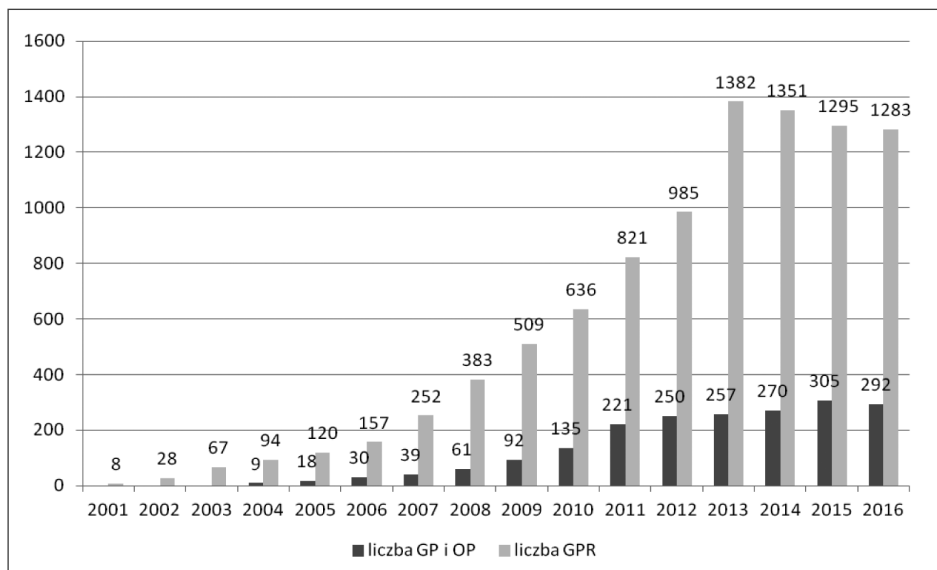
W zestawieniu z pozostałymi branżami, na rynku owoców i warzyw rozwój organizacji producenckich był najbardziej dynamiczny. Dla porównania – w latach 2001–2015 powstało 1295 grup producentów rolnych zrzeszających niespełna 2% rolników otrzymujących dopłaty bezpośrednie (Rysunek 1)²¹. Na koniec 2016 r. ogrodnicze grupy i organizacje producenckie stanowiły 18,5% całej populacji. Relatywnie większe zainteresowanie ogrodników zakładaniem i przystępowaniem do grup producenckich było w dużej mierze spowodowane zdecydowanie atrakcyjniejszymi zasadami wsparcia grup na rynku owoców i warzyw. W zakresie instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, GPR były wspierane w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR), nato-

¹⁸ J. Ołowski, M. Trajer, *Unijny system regulacji wsparcia rynków rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów wdrażanych przez Agencję Rynku Rolnego*, „Studia BAS” Nr 4(48)/2016.

¹⁹ Ostatnia obowiązująca strategia to *Strategia krajowa dla zrównoważonych programów operacyjnych organizacji producentów owoców i warzyw w Polsce na lata 2010–2016*.

²⁰ *Strategia krajowa dla zrównoważonych programów operacyjnych organizacji producentów...*, op. cit.

²¹ J. Ołowski, M. Trajer, op. cit. s. 79.



Rysunek 1. Liczba grup producentów rolnych oraz grup i organizacji na rynku owoców i warzyw w Polsce w latach 2001–2016

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rejestrów grup i organizacji.

miast wsparcie GP i OP było finansowane w zakresie wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw (I filar WPR). Na wspieranie procesu integracji poziomej rolników w formie GPR w latach 2004–2013, przekazano ok. 830 mln zł²².

Na rysunku 1 widać jednak tendencję do zmniejszania się liczby grup i organizacji producenckich w ostatnich latach. Dotyczy to zwłaszcza grup producentów rolnych, w przypadku których liczba w 2016 r. w porównaniu z rokiem 2013 spadła o 99 podmiotów, tj. o 7,3% w ciągu zaledwie trzech lat. Dokładne przyczyny takiego stanu rzeczy nie zostały jeszcze zbadane. Nie musi to być zjawisko jednoznacznie negatywne. Z jednej strony, należy stwierdzić że grupy i organizacje rolników i ogrodników są w Polsce dość liczne i aby nie dopuścić do nadmiernej konkurencji między nimi, warto byłoby raczej tworzyć zachęty do zwiększania bazy członkowskiej już funkcjonujących podmiotów. W pewnym stopniu zakończenie działalności przez niektóre z tych podmiotów jest też naturalne – większość z nich to przedsiębiorstwa założone w latach 2012–2013, które pomimo wsparcia mogły nie przetrwać początkowego okresu działalności, w którym przedsiębiorstwa bez względu na branżę są najbardziej narażone na upadek. Mogły też mieć miejsce przejęcia przedsiębiorstw w ramach tej populacji, które ograniczyły liczbę podmiotów.

²² *Biuletyn informacyjny nr 7–8/2016*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 30.

Z drugiej jednak strony należy stwierdzić, że grupy i organizacje producentów rolnych funkcjonują w niestabilnych warunkach otoczenia prawnego. Ponadto nakłada się na nie coraz więcej obowiązków administracyjnych, całkowicie wbrew idei upraszczania WPR. Dla przykładu, ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach²³ nakłada m.in. obowiązek corocznego składania sprawozdania dotyczącego obrotu produktem, czy rozszerza dotychczasowe ograniczenie posiadania nie więcej niż 20% głosów na zgromadzeniu wspólników. Według nowych przepisów w tym limicie należy uwzględnić głosy posiadane pośrednio w osobach prawnych lub spółkach osobowych będących członkami tej samej grupy producentów, a także gdy członkowie zarządu osoby prawnej będącej członkiem grupy stanowią więcej niż połowę członków zarządu innej osoby prawnej będącej członkiem grupy. Trzeba zaznaczyć, że zmiany odnoszą się nie tylko do nowo zakładanych grup, ale też do grup już istniejących. Zgodnie z art. 4 ustawy zmieniającej, grupy zarejestrowane przed dniem wejścia w życie ustawy musiały złożyć wniosek o potwierdzenie spełnienia warunków uznania jej za grupę producentów, w przeciwnym razie były wykreślane z rejestru.

Wnioski

1. Słaba siła przetargowa rolników wynika przede wszystkim z oligopsonistycznej struktury rynku, na którym funkcjonują. Do czynników osłabiających pozycję przetargową rolników w literaturze zalicza się także specyficzne cechy produktów rolnych, takie jak jednorodność czy łatwą zastępowalność. Jednym z najskuteczniejszych sposobów wzmocnienia pozycji przetargowej jest integracja pozioma producentów w formie organizacji producenckich. Ich podstawowym atrybutem pozostaje możliwość osiągnięcia korzyści skali związanych z koncentracją obrotów, szerokością asortymentu czy aspektami transakcyjno-informacyjnymi.
2. W działaniach podejmowanych przez unijnego prawodawcę można wyraźnie dostrzec ukierunkowanie w stronę wspierania działalności organizacji producenckich. Efektem reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2013 r. było dalsze ograniczenie stosowania instrumentów interwencyjnych, które sztucznie kształtowały popyt i podaż na rynkach rolnych. Uprzywilejowanie grupowej działalności rolników poprzez rozszerzenie regulacji dotyczących organizacji producentów owoców i warzyw na pozostałe rynki rolne wpisuje się w szerszą tendencję polegającą na rozwijaniu instrumentarium WPR służącego wzmocnieniu pozycji przetargowej rolników w łańcuchu rolno-spożywczym.

²³ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2015 r. poz. 1888)

3. Należy oczekiwać dalszego umacniania roli organizacji producenckich we wspólnej organizacji rynków rolnych, a w efekcie większego ich umocowania w dysponowaniu środkami dla indywidualnych producentów. W przyszłości może się zatem okazać, że wzorem rynku owoców i warzyw, dostęp do niektórych instrumentów WPR będzie możliwy jedynie za pośrednictwem organizacji producenckiej. W tym kontekście niepokoi fakt, iż pomimo znacznego dofinansowania organizacji producenckich na rynku owoców i warzyw, a także grup producenckich na pozostałych rynkach rolnych, poziom organizacji producentów rolnych w Polsce nadal pozostaje daleko niewystarczający. Ponadto, uznane organizacje producentów w sektorze owoców i warzyw w niewielkim stopniu korzystają z dostępnego wsparcia programów operacyjnych.

Literatura

- Biuletyn informacyjny nr 7–8/2016, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.*
Chlebicka A., *Efekty współpracy producentów owoców i warzyw w obszarze kosztów i uzyskiwanych cen.* „Roczniki Nauk Rolniczych”, SERIA G, T. 94, z. 2/2008.
Ekonomia i zarządzanie małą firmą, B. Piasecki (red.), PWN, Warszawa 1999.
Fałkowski J., Ciaian P., *Factors Supporting the Development of Producer Organizations and their Impacts in the Light of Ongoing Changes in Food Supply Chains.* EUR 27929 EN; doi:10.2791/21346.
Gorynia M., *Zachowania przedsiębiorstw w okresie transformacji. Mikroekonomia przejścia.* Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000.
Karasiewicz G., *Systemy dystrybucji artykułów rolno-spożywczych na rynku polskim. Diagnoza i koncepcja zmian.* Wydawnictwa Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2001.
Krzyżanowski J.T., *Od Health Check do perspektywy finansowej 2013–2020.* J. Agribus. Rural Dev. 4(30)/2013.
Le Vay C., *Agricultural Co-operative Theory, A Review*, „Journal of Agricultural Economics”, Vol 34/1983, No 1, s. 1–12 oraz L. Schrader, *Economic Justification*, [w:] *Cooperative in Agriculture*, D.W. Cobia (red.), NJ, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1992.
Milczarek-Andrzejewska D., *Zagadnienie siły w ekonomii – na przykładzie sektora rolno-spożywczego w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2014.
Ołowski J., Trajer M., *Unijny system regulacji wsparcia rynków rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów wdrażanych przez Agencję Rynku Rolnego*, „Studia BAS” Nr 4(48)/2016.
Report on the fruit and vegetables regime (COM(2014) 112), Komisja Europejska, Bruksela 2014.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchyla-

jące rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007.

Strategia krajowa dla zrównoważonych programów operacyjnych organizacji producentów owoców i warzyw w Polsce na lata 2018–2022, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <https://bip.minrol.gov.pl/Projekty-aktow-prawnych/Inne-projekty/Projekt-dokumentu-Strategia-krajowa-dla-zrownowazonych-programow-operacyjnych-organizacji-producentow-oraz-zrzeszen-organizacji-producentow-owocow-i-warzyw-w-Polsce-na-lata-2018-2022>.

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1888).

Van Herck K., *Assessing efficiencies generated by agricultural Producer Organisations*. Komisja Europejska, Bruksela 2014.

Whitehead G., *Ekonomia*, Wydawnictwo Zyskai S-ka, Warszawa 2001.

Organizacje producenckie we Wspólnej Polityce Rolnej – przesłanki tworzenia i ewolucja wsparcia

Streszczenie

Celem opracowania było przedstawienie ekonomicznych przesłanek tworzenia organizacji producentów rolnych oraz ewolucji wsparcia tych podmiotów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Słaba siła przetargowa rolników w łańcuchu żywnościowym wynika przede wszystkim z oligopsonistycznej struktury rynku, na którym funkcjonują. Jednym z najskuteczniejszych sposobów wzmacniania pozycji przetargowej rolników, wskazywanym przez teoretyków, jest integracja pozioma producentów w formie organizacji producenckich. Dotychczasowy rozwój instrumentarium WPR wskazuje na coraz większe ukierunkowanie na wzmacnianie siły przetargowej producentów rolnych w łańcuchu żywnościowym. Należy zatem oczekiwać dalszego umacniania roli organizacji producenckich we wspólnej organizacji rynków rolnych, a w efekcie większego ich umocowania w dysponowaniu środkami przeznaczonymi dla indywidualnych producentów. W tym kontekście niepokoi wciąż niewystarczający udział organizacji i grup producenckich w marketingu produktów rolnych w Polsce.

Słowa kluczowe:

organizacje producenckie, siła przetargowa, WPR

Producer organizations in the Common Agricultural Policy – rationale for establishment and evolution of support

Abstract

The aim of the study was to present the economic premises of agricultural producer organizations and the evolution of their support under the CAP. The weak bargaining power of farmers in the food chain results primarily from the

oligopolistic structure of the market on which they operate. One of the most effective ways to strengthen the bargaining position suggested by agricultural economics theory is the horizontal integration of producers in the form of producer organizations. The evolution of the CAP measures has shown an increasing focus on strengthening the bargaining power of agricultural producers. Consequently, it is expected to further strengthen the role of producer organizations in the common organization of agricultural markets and, as a result, increase their capacity to allocate resources to individual producers. In this context, the involvement of organizations and producer groups in the marketing of agricultural products in Poland is far from being sufficient.

Key words:

producer organizations, bargaining power, CAP

Dr Agnieszka Cyburt

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej
Wydział Nauk Ekonomicznych i Technicznych

Wykorzystanie środków pomocowych PROW jako zewnętrznych źródeł finansowania rozwoju jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie województwa lubelskiego

Wprowadzenie

Okres programowania 2007–2013 to pierwsza perspektywa finansowa, w której Polska w pełni uczestniczyła, a polskie województwa, powiaty i gminy okazały się być największymi beneficjentami polityki spójności UE wspierającej restrukturyzację i modernizację gospodarek państw należących do Wspólnoty. Celem tej pomocy jest jej kierowanie do sektorów gospodarki i regionów, które bez wsparcia finansowego nie są w stanie dorównać do średniego poziomu ekonomicznego w UE¹. Na etapie tworzenia dokumentacji programowej w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO) Polska zaproponowała priorytety rozwojowe, przypisując im określony wymiar finansowy unijnego wsparcia.

Od początku 2007 r. polityka spójności zyskała większe znaczenie, po raz pierwszy jej budżet stanowił największą pozycję w budżecie UE (ponad 44%), przekraczając o 1% środki przeznaczone na dominującą dotychczas Wspólną Po-

¹ J. Czempas, *Środki unijne jako źródło finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego (2004–2007)*, „Finanse lokalne”. Wybrane zagadnienia, L. Patrzalek (red). Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań 2009, s. 12.

litykę Rolną (WPR). Z uwagi na fakt, iż cały budżet uległ zwiększeniu z kwoty 702 mld euro w latach 2000–2006 do 974 mld euro w latach 2007–2013 można uznać te środki za znaczące². 27 państw członkowskich UE w latach 2007–2013 otrzymało z EFRROW kwotę 88.294,2 mln euro (w cenach bieżących)³. Polska jest największym beneficjentem netto unijnego budżetu. W ciągu 10 lat otrzymaliśmy netto łącznie aż 250 mld zł (31 mld euro)⁴. Wysokość wsparcia UE udzielonego Polsce w okresie programowania 2007–2013 to 85 mld euro (wraz z wkładem krajowym), oraz 12,4 mld euro ze środków Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej – rozbudziły oczekiwania samorządów, co do możliwości współfinansowania przedsięwzięć ważnych dla społeczności lokalnych. W okresie 2007–2013 do polskich gmin trafiło w sumie około 32% z kwoty 85 mld euro⁵. Gminy mogły ubiegać się o środki w ramach wszystkich programów operacyjnych z wyjątkiem PO Innowacyjna Gospodarka i Pomoc Techniczna. Wielkość uzyskanego przez JST wsparcia w porównaniu z innymi grupami biorców powoduje, że są one największym biorcą unijnej pomocy. Stąd istotne wydaje się rozpoznanie uwarunkowań skutecznego pozyskania, jak i efektywnego wykorzystania unijnego wsparcia właśnie przez tę grupę beneficjentów. Samorządy dotychczas wykazały się bardzo dużą mobilizacją w pozyskiwaniu funduszy unijnych. Każde z województw, 98% powiatów oraz 78% wszystkich gmin w Polsce uzyskało wsparcie z funduszy unijnych na realizowane projekty⁶.

Obok polityki spójności UE drugim podstawowym źródłem wsparcia jest Wspólna Polityka Rolna (WPR). Polska zyskała również możliwość korzystania ze wsparcia środków europejskich przeznaczonych na rozwój wsi i rolnictwa⁷, których alokacja przeznaczonych na jest procesem bardzo istotnym z punktu widzenia efektywności ich wykorzystania⁸. Prawie połowę terytorium Europy stanowią tereny wiejskie, które są miejscem zamieszkania około 20% populacji naszego kontynentu⁹. W Polsce na obszarach wiejskich mieszka prawie 39% ogółu ludności,

² Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013, M. Poniatowicz (red.), Wydawnictwo WSAP, Białystok 2010, s. 34.

³ Decyzja Komisji 2006/636/WE z dnia 12 września 2006 r. ustalająca podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.

⁴ R. Pawlicki, *Strategia finansowa dla Polski 2014–2020. Fundusze unijne dla przedsiębiorczych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014, s. 85.

⁵ D. Wyszowska, *Pozyskiwanie środków pomocowych Unii Europejskiej przez gminy województwa podlaskiego*, „Gospodarka Narodowa” 10/2010, s. 99.

⁶ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, „Przeгляд Regionalny”, 2/2008, s. 29.

⁷ R. Sass, *Wpływ inwestycji przed i po akcesji Polski do Unii Europejskiej na potencjał produkcyjny gospodarstw rolnych*. „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2014, vol. 2 (32), s. 155–170.

⁸ A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Dochody i wydatki w budżetach rolnych Polski w mijającej perspektywie finansowej 2007–2013*. „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2013, vol. 2 (28), s. 33–43.

⁹ W. Knapik, *Wybrane aspekty rozwoju polskich obszarów wiejskich na tle koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz zakorzenionych rynków*, „Roczniki Naukowe” SERiA, vol. 16, 5/2014, s. 109.

tj. blisko 15 mln osób. Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich stanowi cel, który łączy się z zapewnieniem dobrych warunków w zakresie jakości środowiska i krajobrazu, infrastruktury społecznej oraz technicznej. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego spełniające określone kryteria mogły również skorzystać z dofinansowania działań rozwojowych ze środków programu PROW¹⁰.

Cele i metody

Zastosowano analizę typu *desk research* polegającą na przeglądzie dokumentów programowych, strategii, aktów prawnych, raportów ewaluacyjnych i literatury przedmiotu. Przyjęto podejście metaewaluacji, a więc analizy dostępnych baz danych instytucji wdrażających poszczególne działania programu PROW w ramach dwóch okresów programowania 2007–2013 oraz 2014–2020 (zastosowano analizę porównawczą). Podstawą wykonanych analiz były dane statystyczne z Banku Danych Lokalnych GUS (BDL GUS), oraz dane o uzyskanym dofinansowaniu z programu PROW w ramach działań, których beneficjentem były gminy województwa lubelskiego. Informacje o poziomie otrzymanego wsparcia projektów pozyskano z Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego.

Zewnętrzne źródła finansowania rozwoju samorządów terytorialnych

Podstawowe źródło finansowania rozwoju jednostek samorządu terytorialnego stanowią ich dochody własne, głównie obejmujące podatki lokalne i regionalne, udziały we wpływach z tytułu podatków stanowiących dochód budżetu państwa, dochody z opłat, dochody z majątku, pozostałe dochody¹¹. Własne środki budżetowe służą bezpośrednio finansowaniu zadań samorządów terytorialnych oraz stanowią podstawę ubiegania się o dofinansowanie zewnętrzne. W przypadku dofinansowania z funduszy europejskich istotne są źródła finansowania wymagające współfinansowania, tworzące zintegrowany montaż finansowy z innymi instrumentami o charakterze źródeł własnych. Założenie współfinansowania wynika z konieczności podziału ryzyka i jego alokacji pomiędzy inwestora i instytucję finansującą. Niedostateczna ilość środków własnych, jakimi dysponują gminy, oraz szeroki zakres działania sprawiają, że konieczne staje się sięganie

¹⁰ Z całej puli środków programu PROW 2007–2013 w wysokości 17 mld euro na tzw. działania samorządowe obejmujące: poprawę i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa, podstawowymi usługami dla gospodarki i ludnością wiejską oraz odnową i rozwojem wsi, przeznaczonych zostało łącznie ponad 10.712 mln zł (2,6 mld euro).

¹¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 143; T. Dziurbejko, *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2006, s. 29.

do zewnętrznych źródeł. Zewnętrzne, obce źródła finansowania stanowią istotne uzupełnienie ograniczonych środków budżetowych i pozwalają tym samym na zachowanie ciągłości realizacji zadań jednostek samorządowych¹².

Wraz z procesem decentralizacji ustawodawca wyposażył gminy w katalog źródeł zasilania finansowego. W teorii finansów publicznych podkreśla się, że zasadniczo występują dwa odmienne modele tego zasilania. Według pierwszego, budżety gmin bazują głównie na wpływach podatkowych, z czym wiąże się określone władztwo podatkowe, które jest podstawą ich samodzielności finansowej. Drugi natomiast model zakłada, że budżety zasilane są przede wszystkim dochodami transferowymi, tj. dotacjami i subwencjami (transfery zewnętrzne bezzwrotne, w tym pochodzące ze źródeł zagranicznych – środki z budżetu UE), co uzależnia je od administracji rządowej¹³. Zdaniem wielu badaczy finansów samorządowych¹⁴ w przypadku gmin pozyskiwane środki zewnętrzne o charakterze bezzwrotnym (przede wszystkim środki z budżetu UE), determinują poziom, zakres i strukturę inwestycji gminnych.

Analizując podstawową klasyfikację zewnętrznych, obcych źródeł finansowania dokonaną przez M. Ziolo, należy wskazać kryteria pozwalające na dokonanie ich typologii:

- źródło pochodzenia kapitału (rynek kapitałowy, rynek bankowo-finansowy, rynek krajowy i rynek zagraniczny),
- konstrukcja źródła finansowania (instrumenty proste i złożone),
- charakter instrumentu (źródło komplementarne lub substytucyjne),
- elastyczność finansowania (instrumenty o wysokiej i niskiej elastyczności),
- mechanizm odpłatności (jednorazowy – oparty na dyskoncie, cykliczny – bazujący na płatności odsetek zgodnie z określoną formułą ich kalkulacji),
- sposób wypłaty (jednorazowy – emisja, płatność, w transzach),
- forma spłaty (jednorazowa – wykup lub systematyczna – raty kapitału),
- dostępności (trudno dostępne, łatwo dostępne),
- wpływ na limity zadłużenia (mające wpływ – budżetowe i niemające wpływu – pozabudżetowe źródła finansowania),

¹² M. Kalisiak, W. Roluch: *Działalność gospodarcza gmin i powiatu*, Zachodnie Centrum Organizacyjne, Zielona Góra 2000, s. 184.

¹³ K. Surówka, M. Kosek-Wojnar: *Dylematy racjonalizacji wydatków publicznych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), tom II, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005, s. 178.

¹⁴ W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008; B. Guziejewska, *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 36–54; M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa 2007, s. 71–99; M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Szaja, *Finansowanie prorozwojowych inwestycji samorządowych na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H, Lublin – Polonia 2013, vol. XLVII, 3, s. 201.

- wymogi dotyczące prawnego zabezpieczenia spłaty (zabezpieczone i niezabezpieczone),
- poziom i rodzaj ryzyka związanego z instrumentem zwrotnym (instrumenty finansowe o wysokim i niskim poziomie ryzyka)¹⁵.

Rola PROW w długookresowej strategii rozwoju regionów wiejskich w Polsce

W literaturze przedmiotu formułuje się wiele definicji rozwoju lokalnego i regionalnego. Znaczna część autorów zaznacza, iż przyjęcie jednej, powszechnie obowiązującej i najpełniejszej definicji pojęcia rozwoju lokalnego nie jest możliwe, ponieważ ich różnorodność rzuca światło na wieloaspektowość tego zagadnienia. Daje to pole do analizowania tego zjawiska na płaszczyźnie zarówno społecznej, ekonomicznej, politycznej, ekologicznej ale i kulturowej¹⁶. Szerokie spektrum zjawisk i procesów składających się na kategorię rozwoju sprawia, że dla jego wykreowania konieczne jest zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności, władzy publicznej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w danej jednostce terytorialnej (przedsiębiorców, instytucji, organizacji pozarządowych)¹⁷. Proces rozwoju jest również wspierany przez władze krajowe oraz międzynarodowe instytucje, m.in. UE. Samorząd terytorialny jest liderem zmian i partnerem dla pozostałych instytucji gospodarki lokalnej/regionalnej, który jest w stanie ukierunkować rozwój, stymulować go oraz zagwarantować prymat interesu społecznego nad indywidualnym¹⁸. W badaniach podejmujących problematykę finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego (JST) jednym z podstawowych zagadnień, o kluczowym znaczeniu dla rozwoju lokalnego i regionalnego, są możliwości samorządów w zakresie działalności inwestycyjnej. O ich rozmiarach decydują przede wszystkim dochody JST, których wzrost zwiększa również potencjalne środki na cele inwestycyjne, następnie koszty realizacji bieżących zadań, a także dostępność zewnętrznych źródeł finansowania¹⁹.

¹⁵ M. Ziolo, *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*, „Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe” 10/2011, s. 288–289.

¹⁶ Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*. Wydaw. Fundacji na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 9–10; Patrzalek L., *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*. Wydawnictwo PWE, Warszawa 2005, s. 26–29; Kosiedowski W., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problem teorii i praktyki*, TNOiK., Toruń 2001, s. 17–23.

¹⁷ J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1997, s. 46–52.

¹⁸ T. Dziurbek, *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2006, s. 60–68.

¹⁹ E. Markowska-Bzducha, *Własny potencjał inwestycyjny samorządowych województw wobec procesów rozwojowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 620, *Ekonomiczne Problemy Usług*, 61/2010, s. 227.

Głównym zadaniem WPR jest finansowanie rozwoju za pośrednictwem tzw. dwóch filarów. Pierwszy z nich to Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej, który oferuje wsparcie działalności rolniczej głównie za pośrednictwem wypłacanych corocznie dopłat obszarowych, natomiast drugi filar stanowi Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) wspierający rozwój obszarów wiejskich poprzez realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Programem ten skierowany jest ściśle na wieś i do jej społeczności. Należy podkreślić, że dotychczas Polska jest liderem realizacji tego programu²⁰. Obszary wiejskie objęte działaniami w ramach PROW to miejscowości znajdujące się w granicach administracyjnych:

- gmin wiejskich;
- gmin miejsko-wiejskich, z wyłączeniem miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców;
- gmin miejskich, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców²¹.

Ogólne i szczegółowe cele PROW 2007–2013 z jednej strony były zgodne z celami określonymi przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005²², a z drugiej z potrzebami i problemami polskiej wsi. Państwa członkowskie mogły ustalać wsparcie środkami publicznymi na dowolnym poziomie, gdyż ustalona była jedynie górna granica udziału środków unijnych w środkach publicznych ogółem. Kolejnym ograniczeniem było określenie działań, które mogły być współfinansowane z budżetu UE. Władze Wspólnoty Europejskiej narzuciły wszystkim państwom członkowskim jednolitą strukturę programów rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich. Każde państwo członkowskie mogło jednak wybrać te działania, których współfinansowanie uważało za istotne i pominąć te, które uznało za mniej ważne. Programy zostały podzielone na cztery części, nazwane „osiami”, z których trzy stanowiły tzw. osi podstawowe, natomiast czwarta oś LEADER była dodatkową²³. Oś pierwsza została zatytułowana „Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa”, zaś oś drugą nazwano „Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”, ostatnia oś 3 nosiła tytuł „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie działalności rolniczej”. Każdą oś tworzyła określona liczba działań²⁴. Celem osi czwartej jest przede wszystkim budowanie kapitału społecznego poprzez aktywizację mieszkańców oraz przyczynianie się

²⁰ W. Knapik, *Wybrane aspekty rozwoju polskich...*, op. cit., s. 111.

²¹ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, marzec 2016, s. 8.

²² *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)*, (Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005), s. 1–40.

²³ B. Wieliczko, *Polityka Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich*, „Studia i Monografie”, IERiEZ, 2006, Nr 134, s. 54–56.

²⁴ J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej PAN, Warszawa 118/2008, s. 40.

do powstawania nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich, a także polepszenie zarządzania lokalnymi zasobami i ich waloryzacja, w skutek pośredniego włączenia lokalnych grup działania w system zarządzania danym obszarem

W Polsce przyjęto ustawę²⁵, w której uregulowano wiele kwestii związanych z programowaniem i realizacją PROW 2007–2013 (m.in. tryb przyznawania i podziału pomocy, określenie obowiązków związanych z zawarciem umowy oraz ogólne zasady przeprowadzania kontroli). W polskim systemie realizacji PROW 2007–2013 funkcję instytucji zarządzającej pełniły również samorządy wojewódzkie, które zarządzały działaniami: „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”, „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, „Odnowa i rozwój wsi” i „Działania realizowane w ramach osi LEADER”.

W ramach działania 313, 322, 323 „Odnowa i rozwój wsi” do końca okresu sprawozdawczego perspektywy 2007–2013 zrealizowano 5 916 operacji, dla których kwota udzielonej pomocy ze środków EFRROW wyniosła 1 529 799 680,55 zł. Pomoc finansowa udzielona została na realizację inwestycji w zakresie:

- budowy, przebudowy, remontu lub wyposażenia obiektów infrastruktury publicznej – 3 866 operacji;
- zaspokajania potrzeb społecznych w zakresie turystyki – 1 214 operacji;
- zachowania dziedzictwa kulturowego – 629 operacji;
- zaspokajania potrzeb społecznych w zakresie sportu i rekreacji – 207 operacji.

Do końca 2014 r. operacje zrealizowało 3 234 beneficjentów, a dominującą grupą beneficjentów działania są gminy (2008).

W przypadku osi Leader 335 LGD na obszarze zamieszkałym przez ponad 18 mln ludzi realizowało LSR. Do końca 2014 r. w ramach osi Leader zostało podpisanych 40 967 umów na kwotę 3 394 896 713,47 zł. W ramach działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” podpisano 39 516 umów na łączną kwotę 2 798 039 506,76 zł. Do końca 2014 r. zrealizowano 27 710 operacji. W działaniu „małe projekty” zrealizowano 20 526 operacji, dla których kwota udzielonej pomocy wyniosła 483 862 991,40 zł. Średnio na realizację jednego tzw. małego projektu udzielono pomoc w wysokości 23 573 zł. Dzięki tym projektom:

- wybudowano, odbudowano lub przebudowano:
- 3 861 obiektów małej infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej;
- wyremontowano lub odrestaurowano
- 1 160 świetlic wiejskich oraz innych obiektów pełniących ich funkcje;
- 518 obiektów wpisanych do rejestru zabytków lub objętych ewidencją zabytków;
- 395 obiektów małej infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej;

²⁵ Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, (Dz.U. 2007, Nr 64, poz. 427).

- utworzono 522 miejsca pracy.
- Spośród beneficjentów – osób fizycznych, 45% stanowiły kobiety. Do końca 2014 r. w ramach tzw. małych projektów zostały podpisane 28.234 umowy²⁶.

W obecnej perspektywie finansowej 2014 – 2020 podstawowym dokumentem dla programowania środków pomocowych UE stanowiła Strategia „Europa 2020” zawierająca trzy główne cele, odnoszące się również do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich²⁷:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji,
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej,
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

PROW 2014–2020 został opracowywany na podstawie przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE²⁸, oraz aktów delegowanych i wykonawczych Komisji Europejskiej. Celem głównym tego programu jest poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Zaplanowano, że łączne środki publiczne przeznaczone na realizację PROW 2014–2020 wyniosą ponad 13,6 mld euro, w tym z budżetu UE (EFRROW) ponad 8,7 mld euro i blisko 5 mld euro wkładu krajowego²⁹.

W przeprowadzonej przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi analizie SWOT wśród słabych stron zaliczanych do aspektów społeczno – ekonomicznych wymieniono słabo rozwiniętą infrastrukturę techniczną i społeczną na obszarach wiejskich. Wśród szans natomiast wskazano wzrost inicjatyw oddolnych – LEADER oraz rozwój małych miast będących centrami i miejscem zatrudnienia dla ludności obszarów wiejskich³⁰.

PROW będzie wdrażany horyzontalnie, tj. w całym kraju, uwzględniając różnicowanie regionalne, poprzez możliwość zróżnicowania kryteriów dostępu, przestrzenne zróżnicowanie wynikające ze specyfiki działań, w tym przede

²⁶ *Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, nr 8/2014*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2014; *Raport końcowy. Zadanie Nr 3 Ocena wpływu PROW 2007–2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER*, Warszawa, 2016; *Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Raport końcowy*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2014.

²⁷ *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.3.2010, s. 5.

²⁸ *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)*.

²⁹ www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020 (dostęp 03.09.2017r.).

³⁰ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, marzec 2016.

wszystkim poprzez wydzielenie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami ze źródeł rolniczych, obszarów objętych siecią Natura 2000. Na realizację tego programu będzie składało się uruchomienie łącznie 15 działań. Działania te stanowią kontynuację wcześniej podjętych inicjatyw w ramach PROW 2007–2013 i będą przyczyniały się do rozwoju przedsiębiorczości, odnowy i rozwoju wsi, także w zakresie infrastruktury technicznej. W rozważaniach dotyczących wykorzystania środków z programu PROW³¹ 2014–2020 skupiono się na formach wsparcia rozwoju lokalnego poprzez realizację działań³² w ramach: „Podstawowych usług i odnowy na obszarach wiejskich” z budżetem blisko 1 mld euro pozwalającym na realizację około 2,7 tys. operacji. W zakresie tego działania uwzględniono zachowanie i ochronę dziedzictwa kulturowego, kształtowanie przestrzeni publicznej i projekty dotyczące obiektów pełniących funkcje kulturalne. Ponadto zaplanowano wsparcie rozwoju infrastruktury (drogi lokalne, gospodarka wodno-ściekowa), która przyczyni się do poprawy warunków życia, rozwoju gospodarczego oraz ochrony środowiska (ograniczenie zanieczyszczeń wód). W opracowaniu skupiono się na analizie działań wybranych ze względu na beneficjentów, którymi w okresie 2007–2013 (tabela 1).

Tabela 1. Działania PROW 2007–2013 i środki publiczne ogółem (w mln euro) przeznaczone na rozwój jednostek samorządu terytorialnego

Nazwa osi	Nazwa działania	Wysokość środków publicznych (mln euro)
oś 4	Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	620,5
oś 3	Odnowa i rozwój wsi	589,6

Źródło: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2007 r.

Łącznie pomoc PROW udzielona jednostkom samorządowym wynosiła 1,2 mln euro. Analizowano również działania programu PROW, których beneficjentami w okresie 2014–2020 były jednostki samorządu terytorialnego (tabela 2).

Na limit środków Priorytetu 6 „Wspieranie włączenia społecznego, ograniczenia ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich” składają się środki EFRROW w wysokości 1,41 mld euro oraz wkład krajowy, natomiast środki ogółem to ponad 2,21 mld euro. Środki, które zakontraktowano do końca 2016 r. stanowiły 28,2% ogólnej kwoty przeznaczonej na realizację priorytetu 6, natomiast środki wypłacone to zaledwie 2,5%.

³¹ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, Warszawa, 18 kwietnia 2017 r., s. 66.

³² *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.3.2010, s. 17–18.

Tabela 2. Cele i działania priorytetu 6 „Wspieranie włączenia społecznego, ograniczenia ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich” programu PROW 2014–2020

Cel szczegółowy – 6B	Nazwa działania		Planowane wydatki (zł)	Zawarte umowy/ wydane decyzje	
				liczba	kwota
Cel szczegółowy – 6B	Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich		1.734.999.962	1.923	2.174.512.756
	Budowa lub modernizacja dróg lokalnych	Gospodarka wodno-ściekowa		1.923	0
	Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER			640	593.691.671
	Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju			64	5.223.770

Źródło: Streszczenie sprawozdania rocznego z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich NA lata 2014–2020 za rok 2016., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi s. 8–9.

Działanie „LEADER” realizuje cel szczegółowy 6B w ramach priorytetu 6 poprzez wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (LSR). Na realizację celu 6B przewidziano łącznie około 1,7 mld euro, z czego prawie 735 mln euro stanowią środki przeznaczone na przeprowadzenie działania LEADER. Planuje się, że do realizacji LSR zostanie wybranych ponad 250 Lokalnych Grup Działania (LGD), które zasięgiem swego działania obejmą obszar zamieszkały przez ponad 16 mln osób. LSR to oddolnie tworzony w partnerstwie trzech sektorów dokument strategiczny dotyczący danego, spójnego obszaru. Społeczności lokalne są w najwyższym stopniu zainteresowane zrównoważonym rozwojem i przeciwdziałaniem pogorszeniu stanu środowiska, którego jakość w sposób bardzo istotny wpływa na warunki życia i potencjał rozwoju danego obszaru. Jednocześnie podejście oddolne, umożliwia zidentyfikowanie nowych, innowacyjnych kierunków rozwoju³³.

W okresie programowania 2014–2020 szczegółową analizą objęto poddziałanie 19.2 „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność”. Pomoc ma formę refundacji lub płatności zryczałtowanej w zależności od rodzaju operacji. W tabeli 3. przedstawiono przyjęte limity dofinansowania udzielanego w ramach działania LEADER w programie PROW 2014–2020.

³³ Z badania ewaluacyjnego *Ocena funkcjonowania Lokalnych Grup Działania realizujących Lokalną Strategię Rozwoju w ramach PROW 2007–2013* (raport końcowy na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2012) wynika, że należy dążyć do konsolidacji LGD, co pozwala na większą transparentność podejmowanych działań i obniżenie kosztów bieżącego ich funkcjonowania.

Tabela 3. Limity pomocy w ramach PROW 2014–2020 – działanie LEADER, poddziałanie 19.2

Wyszczególnienie	Kwota limitu (tys. zł)
Limit na operacje z wyłączeniem operacji z zakresu rozpoczęcia działalności gospodarczej, tworzenia inkubatorów oraz operacji realizowanych przez jednostki sektora finansów publicznych.	300
Limit pomocy na utworzenie inkubatora przetwórstwa lokalnego	500
Limit na operację z zakresu rozpoczęcia działalności gospodarczej	100
Limit na operację własną	50
Całkowita wartość operacji realizowanych poza projektem grantowym	co najmniej 50
Całkowita wartość grantu	nie więcej niż 50

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Warszawa, 18 kwietnia 2017 r., s. 240.

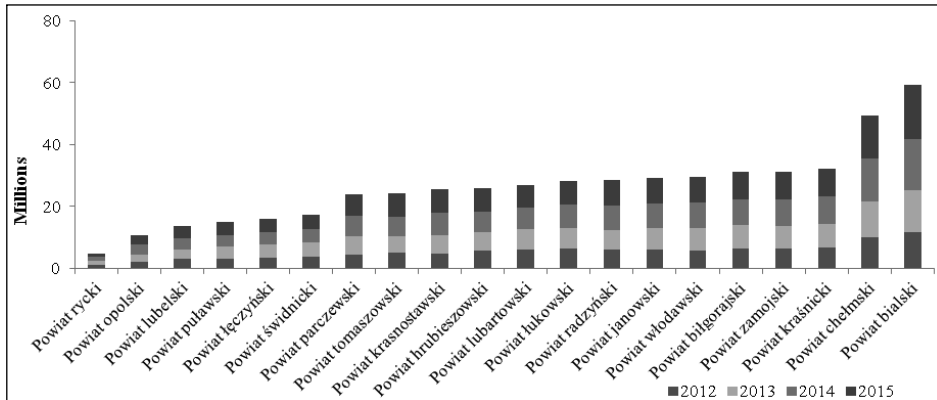
Wybór operacji do finansowania w ramach tego obszaru będzie miał charakter konkursu. Kryteria wyboru operacji oraz zasady dokonywania ich zmian określone zostaną przez LGD w LSR.

Wyniki badań i dyskusja

Wykorzystanie wsparcia z programu PROW w województwie lubelskim

W oparciu o Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, stanowiące podstawę realizacji polityki spójności w naszym kraju zaplanowano, iż w latach 2007–2013 z funduszy pomocowych do województwa lubelskiego trafi kwota ponad 2,2 mld euro. Na środki przyznane województwu składały się fundusze na realizację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego (RPO WL) – blisko 1,2 mld euro i regionalnego komponentu PO Kapitał Ludzki (PO KL) – ponad 547 mln euro. Dodatkowo, w związku z faktem, iż lubelskie zaliczono do funkcjonalnego obszaru problemowego „Polski Wschodniej” przyznano również około 509 mln euro w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW). W konsekwencji, w przeliczeniu na jednego mieszkańca z trzech powyższych źródeł województwo otrzymało kwotę 1.041 euro, będącą wyższą od średniej krajowej wynoszącej 713 euro, ale niższą od średniej dla województw Polski Wschodniej – 1.143 euro.

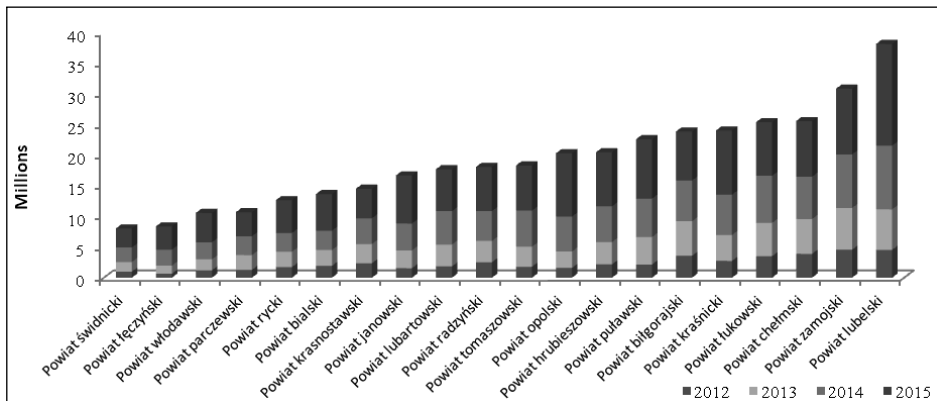
Wydatki inwestycyjne stanowią szczególną sferę aktywności gmin przede wszystkim z uwagi na bezpośredni i pośredni związek z procesem kreowania rozwoju lokalnego. Wartość dofinansowania w ramach programu PROW 2007–2013 Oś 3. Działanie 313, 322, 323 Odnowa i rozwój wsi według powiatów województwa lubelskiego przedstawia Wykres 1.



Wykres 1. Wartość dofinansowania UE w ramach PROW 2007–2013 Oś 3. Działanie 313, 322, 323. Odnowa i rozwój wsi według powiatów województwa lubelskiego w latach 2012–2015 (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Z zaprezentowanych danych wynika, iż największą kwotę dofinansowania w okresie 2012–2015 uzyskały jednostki z terenu powiatów: bialskiego (59 mln zł) oraz chełmskiego (49 mln zł), natomiast najniższa kwota uzyskanej pomocy UE dotyczyła powiatu ryckiego 1,2 mln zł. Przedmiotem analiz było również działanie 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju według powiatów województwa lubelskiego (wykres 2).

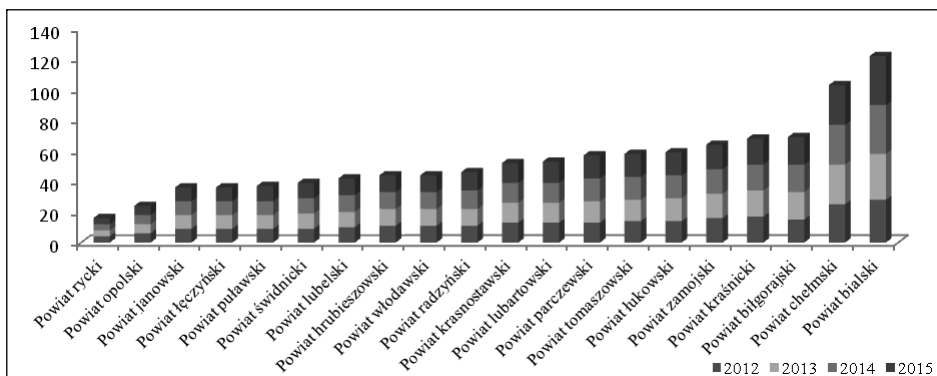


Wykres 2. Wartość dofinansowania UE w ramach PROW 2007–2013 Oś 4. Działanie 413. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju według powiatów województwa lubelskiego w latach 2012–2015 (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Z uzyskanych danych wynika, iż poziom wykorzystania dofinansowania w ramach programu PROW 2007–2013, Oś 4, Działanie 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” był bardzo zróżnicowany w poszczególnych powiatach województwa lubelskiego. Największą pulę środków pozyskały jednostki z terenu powiatu lubelskiego (38 mln zł) i zamojskiego (30 mln zł), natomiast najmniej środków trafiło do powiatów świdnickiego (8 mln zł) oraz Łęczyńskiego (8,3 mln zł).

Liczbę beneficjentów działania „odnowa i rozwój wsi” zaprezentowano na wykresie 3.



Wykres 3. Liczba beneficjentów programu PROW 2007–2013, Oś 3. Działanie 313, 322, 323. Odnowa i rozwój wsi według powiatów województwa lubelskiego w latach 2012–2015

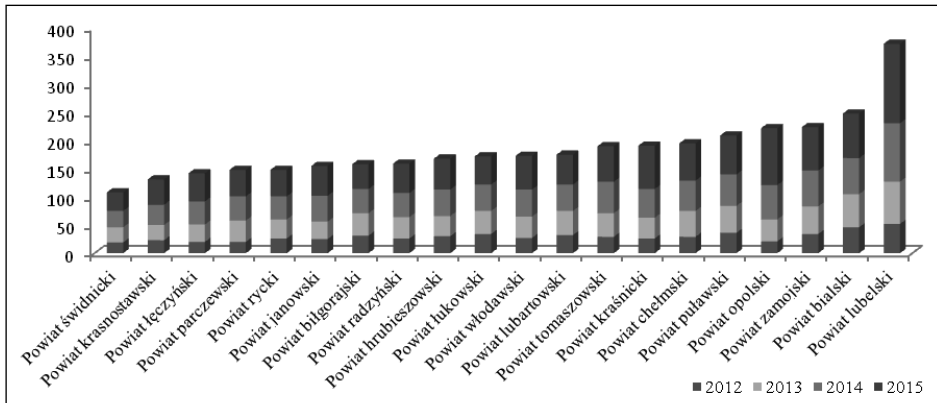
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Łącznie w powiecie białym z pomocy w ramach programu PROW skorzystały 122 podmioty, natomiast prawie dziesięciokrotnie mniejszą liczbę beneficjentów zanotowano w powiecie ryckim (12 podmiotów).

Liczbę podmiotów, które wykorzystwały środki pomocowe z działania „wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” programu PROW przedstawia wykres 4.

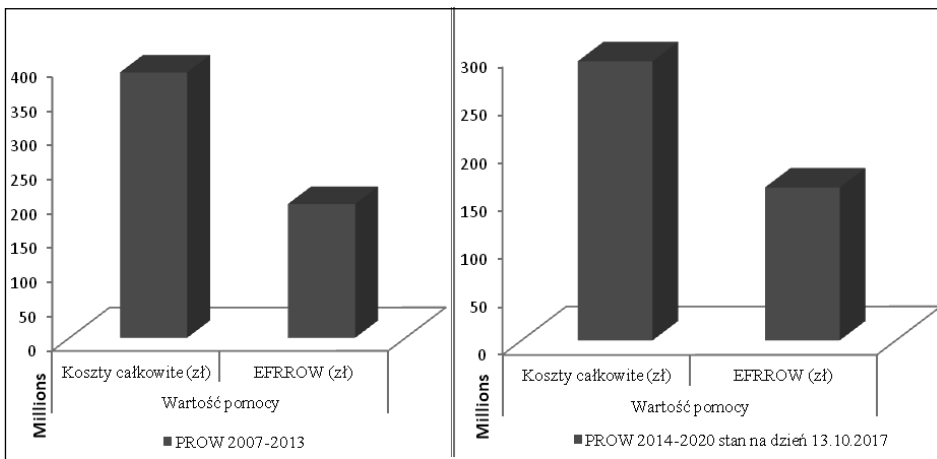
Analiza uzyskanych informacji pozwala stwierdzić, iż we wszystkich powiatach poza lubelskim (372 podmiotów) liczba korzystających ze wsparcia z programu PROW była na podobnym poziomie, od 108 projektów w powiecie świdnickim do 248 w powiecie białym.

Dalsze badania dotyczyły wielkości wykorzystanej pomocy z programu PROW w obu okresach programowania 2007–2013 i 2014–2020 (wykres 5). Należy jednak zaznaczyć, iż obecna perspektywa trwa i nie można dokonać pełnego porównania poziomu wykorzystania pomocy w przypadku niezakończonego okresu programowania.



Wykres 4. Liczba beneficjentów programu PROW 2007–2013, Oś 3. Działanie 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” według powiatów województwa lubelskiego w latach 2012–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.



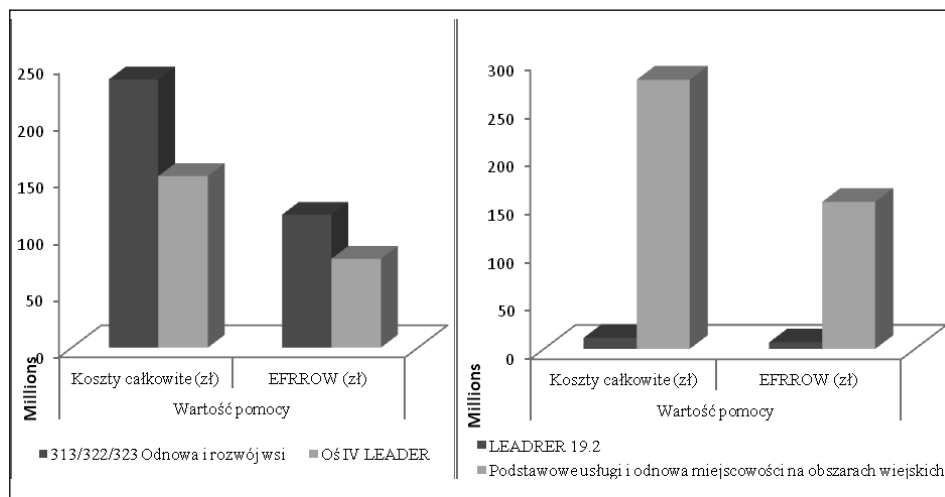
Wykres 5. Wartość uzyskanego przez gminy województwa lubelskiego dofinansowania z programu PROW w okresach 2007–2013 i 2014–2020 (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (stan na dzień 13.10.2017r.).

W przedstawionym zestawieniu wartości uzyskanej pomocy w ramach programu PROW skupiono się na działaniach, w których beneficjentami były gminy. Z przeprowadzonych analiz wynika, iż gminy województwa lubelskiego w okresie 2007–2013 zrealizowały projekty o łącznej wartości 388 mln zł, a dofinans-

sowanie ze środków UE stanowiło 50 % tej kwoty (196 mln zł). W trwającej perspektywie finansowej 2014–2020 zrealizowane przez gminy projekty wsparte środkami PROW osiągnęły łączną wartość 291 mln zł, a kwota uzyskanego dofinansowania to 159 mln zł (54% kosztów całkowitych).

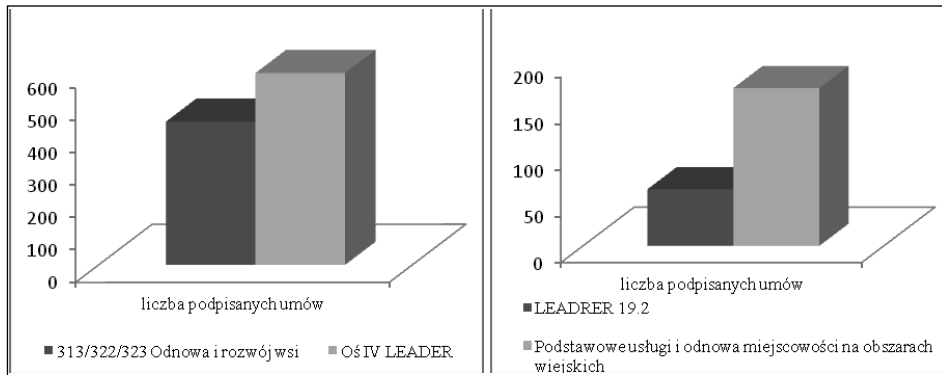
Istotne jest poznanie wartości uzyskanego przez gminy wsparcia w ramach programu PROW w podziale na poszczególne działania w obu perspektywach finansowych 2007–2013 oraz 2014–2020 (wykres 6).



Wykres 6. Wartość uzyskanego przez gminy województwa lubelskiego dofinansowania z programu PROW w okresach 2007–2013 i 2014–2020 według poszczególnych działań

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (stan na dzień 13.10.2017 r.).

W okresie programowania 2007–2013 gminy uzyskały wyższą kwotę dofinansowania na realizację projektów w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” – 117 mln zł, niż w przypadku osi LEADER – 78 mln zł. W obecnej perspektywie 2014–2020 gminy analogicznie głównie realizują projekty w ramach działania „Podstawowe usługi i odnowa na obszarach wiejskich”, a kwota pozyskanego wsparcia z programu PROW to ponad 153 mln zł. W przypadku działania LEADER, poddziałania 19.2 „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” pomoc UE osiągnęła wartość jedynie 7 mln zł. Kolejnym analizowanym zagadnieniem była liczba podpisanych przez gminy umów w ramach programu PROW 2007–2013 i PROW 2014–2020 (wykres 7).



Wykres 7. Liczba podpisanych przez gminy województwa lubelskiego umów w ramach PROW w okresach 2007–2013 i 2014–2020

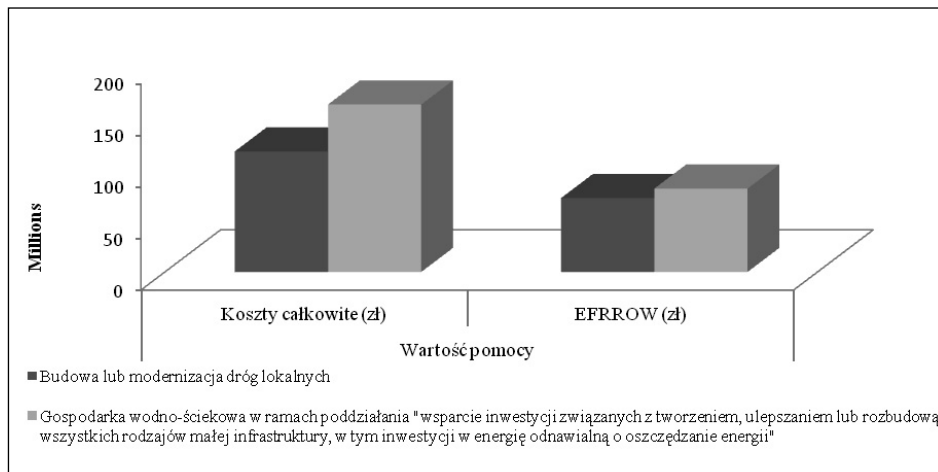
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (stan na dzień 13.10.2017 r.).

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto założenie, iż liczba podpisanych umów odpowiada liczbie zrealizowanych projektów. Takie uproszczenie zastosowano, ponieważ jednostka samorządowa, która podpisała umowę o dofinansowanie jednocześnie zobowiązana jest do realizacji projektu zgodnie z zawartą umową.

Z przedstawionych danych wynika, iż gminy w ramach programu PROW 2007–2013 zrealizowały łącznie 1039 projektów. W przypadku działania „Odnowa i rozwój wsi” środki pomocowe wykorzystano do przeprowadzenia łącznie 444 projektów, natomiast w ramach osi LEADER, działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, refundacji dokonano w 595 projektach.

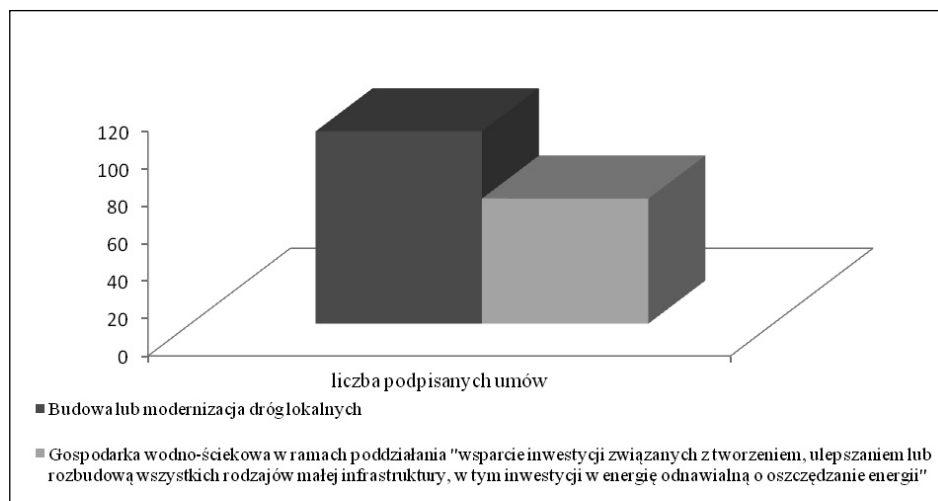
Analiza liczby projektów zrealizowanych ze wsparciem z programu PROW 2014–2020 przez gminy województwa lubelskiego wskazuje, iż znacznie większym zainteresowaniem cieszyło się wsparcie w ramach działania „Podstawowe usługi i odnowa na obszarach wiejskich”, ponieważ podpisano 170 umów o dofinansowanie. W działaniu LEADER poddziałaniu 19.2 gminy wykazały znacznie mniejszą aktywność w sięganiu po wsparcie z programu PROW gdyż podpisano jedynie 61 umów.

Badania poszerzono o szczegółową analizę pomocy uzyskanej w ramach działania „Podstawowe usługi i odnowa na obszarach wiejskich”, dlatego przeanalizowano poddziałanie 1 – inwestycje związane z tworzeniem, ulepszaniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycje w energię odnawialną i w oszczędzanie energii. Gminy pozyskały wsparcie w ramach dwóch obszarów tj. budowa i modernizacja dróg lokalnych oraz gospodarka wodno-ściekowa (wykres 8).



Wykres 8. Koszty całkowite i wartość uzyskanego dofinansowania przez gminy w PROW 2014–2020 „Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich” (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (stan na dzień 13.10.2017 r.).



Wykres 9. Liczba podpisanych przez gminy umów w ramach PROW 2014–2020 „Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich”

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego.

Zaprezentowane dane wskazują na nieznacznie większą kwotę wsparcia na realizację projektów związanych z gospodarką wodno – ściekową uzyskanego przez gminy (81 mln zł) w porównaniu z projektami budowy lub modernizacji dróg lokalnych, na które z programu PROW 2014–2020 pozyskano 72 mln zł.

Przedmiotem analiz była także liczba podpisanych umów o dofinansowanie w ramach działania „Podstawowe usługi i odnowa na obszarach wiejskich” (wykres 9).

W przypadku działania „Podstawowe usługi i odnowa na obszarach wiejskich” gminy podpisały znacznie większą liczbę umów o dofinansowanie w zakresie budowy lub modernizacji dróg lokalnych (103) niż w obszarze gospodarki wodno – ściekowej (67 umów).

Uzyskane dane mogą sugerować, iż gminy województwa lubelskiego wciąż potrzebują zewnętrznych źródeł finansowania głównie do realizacji inwestycji poprawiających stan podstawowej infrastruktury.

Wnioski

Należy podkreślić, iż programujący program PROW nie mieli pełnej swobody dysponowania środkami, przyznanymi Polsce przez Komisję Europejską. Dodatkowo nie istnieją narzędzia, które umożliwiłyby ocenę skuteczności i efektywności wszystkich działań programu PROW za pomocą jednej metody.

Z przeprowadzonych w artykule rozważań wynika, że chociaż katalog źródeł finansowania gmin w Polsce jest dość rozbudowany, to jednak często sięgają one po zewnętrzne źródła i stanowią głównych beneficjentów środków pomocowych UE.

Powiaty województwa lubelskiego wykazują zróżnicowanie w obrębie analizowanych zmiennych, tj. wartości dofinansowania i liczby podmiotów, które skorzystały z pomocy programu PROW. W przypadku działania „Odnowa i rozwój wsi” te same powiaty: bialski oraz chełmski uzyskały najwyższe wyniki w zakresie wartości pozyskanej pomocy UE oraz liczby podmiotów, które tą pomoc wykorzystały. Odminną sytuację można zauważyć w przypadku działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, gdzie największą wartość pomocy pozyskały podmioty z terenu powiatu lubelskiego i zamojskiego, natomiast największą liczbę beneficjentów wsparcia odnotowano w powiatach lubelskim i bialskim.

Porównując obie perspektywy finansowe 2007–2013 oraz 2014–2020 należy zaznaczyć, iż w obecnym okresie programowania gminy województwa lubelskiego wykorzystały znacznie mniejszą wartość dofinansowania ogółem, szczególnie w przypadku działania LEADER 2014–2020. Taka sytuacja może być spowodowana, tym że perspektywa 2014–2020 jest w trakcie realizacji i po jej zakończeniu sytuacja może jeszcze ulec zmianie. W perspektywie finansowej 2007–2013 gminy podpisały najwięcej umów w ramach osi 4 „LEADER”, natomiast największą wartość pomocy uzyskały w osi 3 „Odnowa i rozwój wsi”.

Pomoc programu PROW 2014–2020 w ramach działania „Podstawowe usługi i odnowa na obszarach wiejskich” gminy głównie wykorzystywały na realizację projektów związanych z gospodarką wodno – ściekową. Jednak uwzględniając liczbę podpisanych umów o wsparcie PROW działanie „Podstawowe usługi i odnowa na obszarach wiejskich” gminy uzyskały wyższy wynik w zakresie budowy lub modernizacji dróg lokalnych.

Z przedstawionych wniosków wyłania się pozytywny obraz aktywności gmin w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania. Warto także podkreślić, iż w przypadku województwa lubelskiego zaliczanego do obszarów problemowych o znaczeniu ogólnokrajowym³⁴, wszelkie działania służące uzupełnieniu wciąż istniejących braków w infrastrukturze podstawowej, stanowią próbę niwelowania barier rozwojowych. Niemożliwe jest określenie wpływu środków programu PROW na wieloaspektowe zjawisko jakim jest rozwój lokalny. Jednak można stwierdzić, iż środki wspierające działania inwestycyjne gmin przyczyniają się do podejmowania aktywności prorozwojowej jednostek samorządowych.

Literatura

- Czempas J., *Środki unijne jako źródło finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego (2004–2007)*, [w:] *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, L. Patrzalek (red), Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań 2009.
- Czyżewski A., Matuszczak A., *Dochody i wydatki w budżetach rolnych Polski w mijającej perspektywie finansowej 2007–2013*. „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 2/2013.
- Decyzja Komisji 2006/636/WE z dnia 12 września 2006 r. ustalająca podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa 2007.
- Dziurbejko T., *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2006.
- EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.3.2010.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Wydawnictwo Fundacji na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Szaja M., *Finansowanie prorozwojowych inwestycji samorządowych na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H, Lublin – Polonia, vol. XLVII, 3/2013.

³⁴ *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz*. Wydaw. MRR, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009, s. 62–66.

- Guziejewska B., *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz*. Wydaw. MRR, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009.
- Kalisiak M., Roluch W., *Działalność gospodarcza gmin i powiatu*, Zachodnie Centrum Organizacyjne, Zielona Góra 2000.
- Knapik W., *Wybrane aspekty rozwoju polskich obszarów wiejskich na tle koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz zakorzenionych rynków*, „Roczniki Naukowe” SERiA, vol. 16, 5/2014.
- Kosiedowski W., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problem teorii i praktyki*, TNOiK., Toruń 2001.
- Markowska-Bzducha E., *Własny potencjał inwestycyjny samorządowych województw wobec procesów rozwojowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, *Ekonomiczne Problemy Usług*, 61/2010.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, „Przegląd Regionalny”, 2/2008.
- Misterec W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008.
- Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Raport końcowy, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2014.
- Ocena funkcjonowania Lokalnych Grup Działania realizujących Lokalną Strategię Rozwoju w ramach PROW 2007–2013, raport końcowy na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2012.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
- Parysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1997.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*. Wydawnictwo PWE, Warszawa 2005.
- Pawlicki R., *Strategia finansowa dla Polski 2014–2020. Fundusze unijne dla przedsiębiorczych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, marzec 2016.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Warszawa, kwiecień 2017.
- Raport końcowy. Ocena wpływu PROW 2007–2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2016.
- Rowiński J., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, PAN, Nr 118, Warszawa 2008.
- 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), (Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005).
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

- Sass R., *Wpływ inwestycji przed i po akcesji Polski do Unii Europejskiej na potencjał produkcyjny gospodarstw rolnych*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 2/2014.
- Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, nr 8/2014, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2014.
- Surówka K., Kosek-Wojnar M., *Dylematy racjonalizacji wydatków publicznych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, Głuchowski J., Pomorska A., Szolno-Koguc J. (red.), tom II, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005.
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, (Dz.U. 2007, Nr 64, poz. 427).
- Wieliczko B., *Polityka Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich*, „Studia i Monografie”, IERiEZ, 134/2006.
- Wyszowska D., *Pozyskiwanie środków pomocowych Unii Europejskiej przez gminy województwa podlaskiego*, „Gospodarka Narodowa”, 10/2010.
- Wyszowska D., *Efektywność wykorzystania funduszy pomocowych Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 48/2011.
- www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020
- Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013*, Poniatowicz M. (red.), Wydawnictwo WSAP, Białystok 2010.
- Ziolo M., *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, „Zeszyty Naukowe” 10/2011.

Wykorzystanie środków pomocowych PROW jako zewnętrznych źródeł finansowania rozwoju jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie województwa lubelskiego

Streszczenie

W warunkach stale występującego zjawiska niedostosowania wielości środków finansowych będących w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego, a kapitałochłonnością powierzonych im zadań istnieje konieczność poszukiwania przez nie dodatkowych źródeł finansowania zewnętrznego. Z uwagi na społeczno-ekonomiczne skutki wykorzystania przez samorządy zewnętrznych źródeł finansowania wybór instrumentu finansowego stanowi istotną kwestię. Celem opracowania jest analiza wykorzystania środków z programu PROW w perspektywie 2007–2013 oraz 2014–2020. Rozważania ograniczono jedynie do działań, w których jednostki samorządu terytorialnego mogły być beneficjentami pomocy UE. Wskazano poziom uzyskanego wsparcia finansowego z programu PROW w gminach województwa lubelskiego.

Słowa kluczowe

zewnętrzne źródła finansowania, jednostki samorządu terytorialnego, środki pomocowe UE

Using of the Rural Development Programme (RDP) assistance as external sources of financing for the development of local self-government units on the example of Lubelskie voivodeship

Abstract

Under the conditions of the constantly occurring problem of non-adjustment of the multiplicity of financial resources at the disposal of local government units and the capital-intensiveness of the tasks entrusted to them, it is necessary to search for additional sources of external financing. Due to the socio-economic impact of local governments external financing, the choice of a financial instrument is an important issue. The aim of the study is to analyze the use of funds from the RDP program for the period 2007–2013 and 2014–2020. The deliberations were limited to actions in which local government units could be beneficiaries of EU assistance. The level of financial support received from the RDP program was only considered in the communes of the Lubelskie Voivodeship.

Key words

external sources of funding, self-government units, EU funds