



**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**

# **Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku – zagadnienia wybrane**

**nr 78**

**Warszawa 2013**



**KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**Wspólna Polityka Rolna  
po 2013 roku  
– zagadnienia wybrane**





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

# Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku - zagadnienia wybrane

*Redakcja naukowa:*

*dr hab. Renata Grochowska, prof. IERiGŻ-PIB*

*dr Marek Wigier*

*Autorzy:*

*dr hab. Piotr Chechelski, prof. IERiGŻ-PIB*

*dr hab. Renata Grochowska, prof. IERiGŻ-PIB*

*dr Stanisław Mańko*

*dr Marek Wigier*



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2013**

Autorzy publikacji są pracownikami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu: **Analiza efektów wybranych instrumentów wspólnej polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich**,  
w zadaniu: *Wariantowa analiza wpływu instrumentów WPR na zmiany w rolnictwie i na obszarach wiejskich*

Celem pracy jest analiza i ocena najważniejszych wyzwań dla polityki rolnej w Polsce związanych z długookresowym rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich oraz ocena możliwości osiągnięcia wskazanych celów w oparciu o nowe instrumenty WPR do 2020 roku.

Recenzenci:

*dr hab. Adam Sadowski, prof. Uniwersytetu w Białymstoku*

*dr hab. Ryszard Kata, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego*

Opracowanie komputerowe

*Anna Staszczak*

Korekta:

*Krzyszyna Mirkowska*

*Barbara Walkiewicz*

Redakcja techniczna

*Leszek Ślipki*

Projekt okładki

*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 978-83-7658-394-5

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowy Instytut Badawczy  
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa  
tel.: (22) 50 54 444  
faks: (22) 50 54 636  
e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)  
<http://www.ierigz.waw.pl>*

## Spis treści

<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>7</b>
<i>dr Marek Wigier</i>	
<b>2. Wyzwania wobec polityki rolnej w okresie do 2020 roku .....</b>	<b>9</b>
<i>dr Marek Wigier</i>	
2.1. Podział środków unijnych pomiędzy cele polityki rolnej .....	10
2.2. Komplementarność wsparcia oraz koordynacja i monitoring działań polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki spójności .....	12
2.3. Terytorialny wymiar interwencji .....	15
2.4. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, tworzenie miejsc pracy i rozwój infrastruktury .....	16
2.5. Konkurencyjność i innowacyjność sektora rolno-żywnościowego .....	17
2.6. Organizacja produkcji, handel zagraniczny i wspieranie eksportu .....	20
2.7. Ochrona środowiska i zalesianie .....	21
<b>3. Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych w latach 2004-2011 .....</b>	<b>24</b>
<i>dr Stanisław Mańko</i>	
3.1. Zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej gospodarstw w zależności od nastawienia produkcyjnego .....	24
3.2. Zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej gospodarstw w zależności od wielkości ekonomicznej gospodarstw .....	38
<b>4. Propozycje dla Polski w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 .....</b>	<b>46</b>
<i>prof. dr hab. Piotr Chechelski</i>	
4.1. Wspólna Polityka Rolna .....	48
4.2. Płatności bezpośrednie .....	51
4.3. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich .....	52
4.4. Możliwe przesunięcia pomiędzy filarami WPR .....	54
4.5. Możliwości wsparcia WPR środkami finansowymi z innych polityk ....	57
<b>5. Potencjalne zmiany dystrybucji środków publicznych w zakresie I filara Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku .....</b>	<b>62</b>
<i>prof. dr hab. Renata Grochowska, dr Stanisław Mańko</i>	
5.1. Renesans zasady subsydiarności w nowej Wspólnej Polityce Rolnej ....	62
5.2. Analiza wariantów dystrybucji płatności bezpośrednich w Polsce po 2013 roku .....	69
5.3. Podsumowanie uzyskanych wyników .....	84

<b>6. Ocena potencjału polskiego rolnictwa oraz wpływu nowych programów WPR w latach 2014-2020 na zwiększenie jego konkurencyjności w Unii Europejskiej i na świecie .....</b>	<b>88</b>
<i>prof. dr hab. Piotr Chechelski</i>	
6.1. Polskie rolnictwo na tle UE i świata .....	90
6.2. Zmiany w rozwoju polskiego rolnictwa na tle innych krajów Unii Europejskiej .....	92
6.3. Wpływ nowych programów WPR na konkurencyjność sektora rolnego ...	106
6.4. Podsumowanie .....	119
<b>7. Literatura .....</b>	<b>122</b>

# 1. Wprowadzenie

Po przystąpieniu Polski do UE nastąpiły zasadnicze zmiany w zakresie kształtowania i realizacji polityki rolnej. Polegały one głównie na usystematyzowaniu celów polityki i wzroście wydatków przeznaczonych na finansowanie przemian w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Obok ewidentnych sukcesów nowej polityki związanych m.in. z unowocześnieniem wielu gospodarstw rolnych, poprawą bezpieczeństwa produkcji i poprawą jakości żywności, wzrostem wartości dodanej i innowacyjności, uruchomieniem programów dywersyfikacji rozwoju obszarów wiejskich i ochrony przyrody czy poprawą konkurencyjności na rynkach międzynarodowych nie udało się wyrównać poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich ani w ujęciu miasto-wieś (centrum-peryferie), ani w ujęciu regionalnym. Problemem pozostaje nadal m.in. rozdrobniona struktura agrarna, niska wydajność pracy w rolnictwie i przetwórstwie spożywczym, wciąż zbyt mała konkurencyjność i innowacyjność gospodarki żywnościowej, niedorozwój infrastrukturalny obszarów wiejskich, słaby rozwój działalności usługowo-przemysłowej, sprostanie nowym wyzwaniom klimatycznym i wypracowanie modelu rozwoju zrównoważonego.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że wpływ poszczególnych instrumentów WPR na przekształcenia w rolnictwie był bardzo zróżnicowany. Największy (nie tylko z finansowego punktu widzenia) wpływ na modernizację sektora rolno-żywnościowego wywierały dopłaty bezpośrednie oraz działania inwestycyjne w rolnictwie, przetwórstwie i na obszarach wiejskich. Mniejsza skuteczność (w sensie poprawy efektywności) przypisywana była programom wspierającym gospodarstwa niskotowarowe czy programowi rent strukturalnych. Pozytywny wpływ unijnej polityki rolnej na kształt krajowej polityki wobec obszarów wiejskich wyrażał się także rosnącym znaczeniem działań w zakresie ochrony środowiska. Wzrastała świadomość ekologiczna rolników, których zaczęto określać mianem „strażników przyrody i krajobrazu”. Społeczeństwo coraz częściej docenia rolę rolnictwa w zachowaniu, ochronie i pielęgnowaniu zasobów naturalnych (*public goods*). Duże znaczenie dla poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstw miały także programy odnoszące się w sposób pośredni do rolnictwa. Były to przede wszystkim działania wspierające dywersyfikację źródeł zarobkowania w gospodarstwie rolnym, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz rozwój ich infrastruktury. Sprzyjały one także rozwojowi innowacyjności sektora żywnościowego i obszarów wiejskich.

W latach 2014-2020 polityka rolna UE będzie kluczową dla zapewnienia konkurencyjności rolnictwa europejskiego, bezpieczeństwa żywnościowego oraz zrównoważonego rozwoju. Będzie skoncentrowana także na nowych wspólnotowych wyzwaniach, m.in. związanych z: ochroną zasobów, zmianami klimatycznymi, gospodarką wodną, różnorodnością biologiczną, energią odnawialną czy zarządzaniem ryzykiem i kryzysami. Stąd też przyszła polityka rolna w Polsce powinna w swoich celach brać pod uwagę właśnie te wyzwania. Odpowiedź na pytanie o model rozwoju polskiego



rolnictwa zależy zatem od określenia siły oddziaływania poszczególnych instrumentów polityki. Czy jej priorytetowym kierunkiem będzie wzmocnienie pozycji konkurencyjnej producentów rolnych i przetwórców na rynkach krajowym i zagranicznych? Czy wyznacznikiem będą wartości związane z ochroną środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego wsi? Jakimi instrumentami polityki publicznej stymulować rozwój obszarów wiejskich? Jakie będą relacje celów ekonomicznych i socjalnych finansowanych w ramach WPR?

W niniejszej publikacji staramy się Państwu przybliżyć część badań, które prowadzone są w Instytucie, a dotyczą m.in. kwestii związanych z przyszłością WPR po 2013 roku. W opracowaniu przedstawiono m.in. rozważania na temat sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych w Polsce, propozycji finansowych dla UE i dla Polski w perspektywie WPR do 2020 roku, potencjalnych zmian dystrybucji środków publicznych w zakresie I filara WPR po 2013 roku. W monografii znajdują się oceny potencjału polskiego rolnictwa oraz wpływu nowych programów WPR w latach 2014-2020 na zwiększenie jego konkurencyjności w UE i na świecie. Podjęto także próbę przedstawienia najważniejszych, zdaniem autorów, wyzwań wobec polityki rolnej w Polsce w okresie do 2020 roku. Są to jedynie zagadnienia wybrane, i mamy świadomość, że nie wyczerpują tematu, ale równocześnie mamy nadzieję, że zachęcą one Państwa do zgłębiania tematu i kontaktu z autorami niniejszego opracowania.

## 2. Wyzwania wobec polityki rolnej w okresie do 2020 roku

Cele strategiczne polskiej polityki rolnej zostały określone w kwietniu 2012 roku w dokumencie pt. „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020”. Uznano wówczas, że najważniejszym z nich jest „poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju”. Zrównoważenie definiowane jest w tym przypadku w sposób konwencjonalny – poprzez trzy płaszczyzny: środowiskową, ekonomiczną i społeczną. W projekcie<sup>1</sup> PROW na lata 2014-2020 wskazano 6 priorytetów, którymi są:

- Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich;
- Poprawa konkurencyjności wszystkich sektorów rolnictwa i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych;
- Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie;
- Odtwarzanie, ochrona i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa;
- Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym;
- Zwiększenie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Wskazane cele strategiczne i priorytety polityki rolnej obejmują całą perspektywę finansową UE 2014-2020, a równocześnie są na tyle ogólne, że pokrywają najważniejsze obszary szans i wyzwań dla tej polityki u progu nowej dekady członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Odpowiedź na pytanie dotyczące szans i wyzwań w polityce rolnej związana jest z następującymi zasadniczymi problemami:

- Czy priorytetowym kierunkiem polityki ma być wzmocnienie pozycji konkurencyjnej producentów rolnych i przetwórców na rynkach: krajowym i zagranicznych?
- Czy wyznacznikiem dla polityki będą wartości związane z ochroną środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego wsi?
- Od czego zależy i jakimi instrumentami polityki publicznej stymulować rozwój obszarów wiejskich?
- Jakie będą relacje celów ekonomicznych i socjalnych finansowanych w ramach WPR?
- Jaka będzie efektywność wydatkowanych środków publicznych i trwałość uzyskanych efektów?

---

<sup>1</sup> Projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW 2014-2020), Wersja I, MRiRW, Warszawa, 26 lipca 2013 r.

Odpowiedź na tak postawione pytania przybliży nas do zdefiniowania głęboko przemyślanej i nastawionej na osiągnięcie celów długoterminowych polityki rolnej. Wydaje się jednak, że najważniejszymi obszarami szans, jak i wyzwań, w perspektywie najbliższych lat będą:

- podział środków unijnych pomiędzy cele polityki rolnej,
- komplementarność wsparcia oraz koordynacja i monitoring działań polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki spójności,
- terytorialny wymiar interwencji,
- wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, tworzenie miejsc pracy i rozwój infrastruktury,
- konkurencyjność i innowacyjność sektora rolno-żywnościowego,
- organizacja produkcji, handel zagraniczny i wspieranie eksportu,
- ochrona środowiska i zalesianie.

Z pełną świadomością należy w tym miejscu podkreślić, że niektóre ze wskazanych obszarów szans i wyzwań stoją również wobec siebie w wyraźnej sprzeczności; np. osiągnięcie niektórych celów środowiskowych generuje znaczne koszty, co stoi w wyraźnej sprzeczności z dążeniem do ograniczania wydatków publicznych czy poprawy konkurencyjności gospodarstw. Sektorowe podejście do problemów rolnictwa i gospodarki żywnościowej stoi w sprzeczności z multidyscyplinarnym oddziaływaniem na wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Pamiętajmy bowiem, że każda polityka pomocy publicznej, w tym także polityka rolna, za sprawą transferów bezpośrednich prowadzi do zmiany relacji kapitału w rolnictwie w stosunku do pozostałych czynników produkcji. Większość z wdrażanych dotychczas instrumentów polityki rolnej przyczyniała się do przyspieszenia procesów koncentracji produkcji, przyspieszenia rozwoju technologicznego gospodarstw i zakładów przetwórczych, wzrostu wydajności pracy. Niestety jednak pomoc publiczna „rozleniwia” beneficjentów, tzn. nie wymusza poszukiwania rozwiązań organizacyjnych redukujących koszty produkcji. Im większy jest bowiem udział pomocy publicznej w wartości produkcji, tym niższa jest efektywność wykorzystania zasobów.

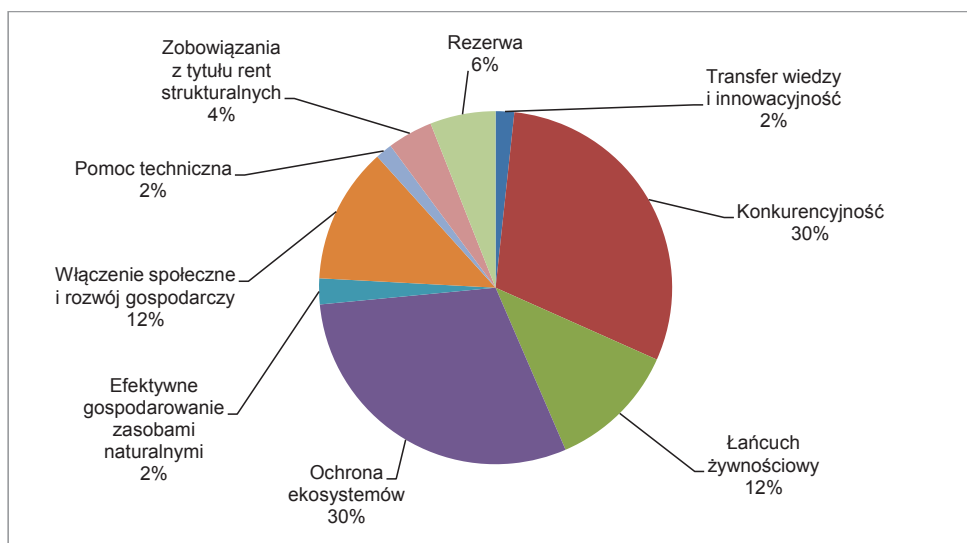
## **2.1. Podział środków unijnych pomiędzy cele polityki rolnej**

Z punktu widzenia kształtowania polityki rolnej wsparcie bezpośrednie stabilizuje dochody rolnicze tych gospodarstw, podczas gdy dopłaty do inwestycji stymulują proces modernizacji gospodarstwa celem dostosowania do warunków rynkowych. Wyzwaniem dla polityki rolnej jest więc pokierowanie strumieniem wsparcia z programów rozwojowych, tak aby zapewnić restrukturyzację sektora i poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych oraz wzrost dochodów w krótkim i długim okresie. Wyniki gospodarstw towarowych objętych badaniem Polskiego FADN wskazują na wysoki, ponad 50% udział dopłat do działalności operacyjnej w dochodzie z gospodarstwa rolniczego. Niemniej jednak, jak pokazują różne badania, największy efekt wsparcia WPR w postaci szeroko rozumianego rozwoju gospodarczego przynoszą działania proinwestycyjne. Zatem to one powinny odgrywać jak największą rolę w PROW

2014-2020. Niewątpliwie odpowiednie ukształtowanie działań inwestycyjnych jest bardzo trudnym zadaniem. Należy właściwie dobrać grupę docelową oraz wspierane kierunki i zakres inwestycji, aby uzyskać optymalne efekty.

Jednym z ważniejszych wyzwań stojących przed polską polityką rolną będzie zatem realizacja wielu celów i zadań zapisanych w programie PROW 2014-2020 za pomocą ograniczonej wartości środków finansowych. Wprawdzie środki przeznaczone na dopłaty bezpośrednie będą wyższe, jednak na realizację PROW realny budżet unijny będzie niższy. W latach 2007-2013 na cele rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich Polska dysponowała kwotą 13,7 mld euro, w latach 2014-2020 najprawdopodobniej będzie to 13,5 mld euro. W projekcie PROW 2014-2020 przewidziano realizację aż 18 działań. Swoboda dysponowania środkami jest jednak bardzo ograniczona, bowiem ok. 810 mln euro musi być przeznaczony na stworzenie obowiązkowej rezerwy, 30% (4050 mln euro) na działania: program rolnośrodowiskowo-klimatyczny oraz rolnictwo ekologiczne, 5% na program LEADER (blisko 730 mln euro). Po odliczeniu tych pozycji na realizację programu pozostaje ok. 7,9 mld euro. Kolejnym ograniczeniem jest realizacja działań kontynuowanych z PROW 2007-2013. Są to: wspieranie grup producentów, programy rolnośrodowiskowe, zalesienia, renty strukturalne. Z szacunków MRiRW wynika, że na pokrycie tych zobowiązań należy zarezerwować ok. 1360 mln euro. Po odjęciu tej kwoty na realizację PROW 2014-2020 pozostaje ok. 6,5 mld euro środków unijnych. Program będzie zatem wspierać mniejszą liczbę beneficjentów niż obecnie oraz pozbawiony zostanie możliwości realizacji kluczowych priorytetów dla poprawy konkurencyjności rolnictwa (ok. 30% środków finansowych) i rozwoju obszarów wiejskich (por. wykres 2.1).

Wykres 2.1. Budżet PROW według priorytetów programu



Źródło: Założenie do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2014-2020> (dostęp: listopad 2013).

Paradoksalnie „arytmetyczne ograniczenie” wartości środków finansowych może być nie tylko wyzwaniem, ale również szansą na koncentrację programu 2014-2020 na kilku najważniejszych działaniach. Uwzględnienie w programie działań wynikających z obowiązkowych przepisów UE (z przeznaczeniem na nie jak najmniejszych funduszy), działań na pokrycie zobowiązań z okresu PROW 2007-2013 oraz płatności ONW, mogłoby skutkować skoncentrowaniem uwagi na działaniach trwale poprawiających konkurencyjność i zwiększających potencjał produkcyjny gospodarki żywnościowej.

Równocześnie ważne jest uwzględnienie potrzeb regionów wiejskich w programach współfinansowanych z Funduszu Spójności. Zasadne byłoby np. stosowanie w programach regionalnych polityki spójności kryteriów preferujących wprost obszary wiejskie lub obszary o niższych wskaźnikach rozwoju infrastruktury lub dostępności usług publicznych.

## **2.2. Komplementarność wsparcia oraz koordynacja i monitoring działań polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki spójności**

Zintegrowane podejście do polityki krajowej i regionalnej, łączenie interwencji z różnych funduszy, tak by efekt był jak największy, stanowi najważniejsze wyzwanie dla instytucji państwowych w nadchodzących latach. Istotna jest dobra koordynacja i komplementarność interwencji oraz odpowiednie uzgodnienia podczas prac nad programami i później ich realizacją. Kluczowym wyzwaniem jest zadbanie o wyegzekwowanie realizacji regionalnych programów operacyjnych w odniesieniu do obszarów wiejskich.

Jeśli chodzi o PROW 2014-2020, to obejmuje on swym oddziaływaniem instrumenty skoncentrowane głównie na rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz odnoszące się do ochrony środowiska w powiązaniu z działaniami w rolnictwie i leśnictwie. Jedynie działania „Priorytetu 6. Zwiększenie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich” wykraczają poza wsparcie rolnictwa, sektora żywnościowego i zagadnienia środowiskowe w powiązaniu z gospodarką rolną i leśną. Działania LEADER, choć istotne dla rozwoju lokalnego i tworzenia kapitału społecznego, z racji ograniczoności środków oraz ograniczonego zakresu przedmiotowego oddziaływania, nie mogą być traktowane jako główne narzędzie rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich. Wyzwaniem jest zatem wykorzystanie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich instrumentów przewidzianych w szerszym kontekście dla realizacji polityki spójności 2014-2020. Polityka rolna powinna być żywotnie zainteresowana uwzględnieniem oddziaływania na obszary wiejskie poprzez program krajowy i programy regionalne koordynowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR).

W oparciu o bazy danych projektów realizowanych przy wsparciu środków UE w ramach NPR 2004-2006, PROW 2004-2006, NSRO 2007-2013, PROW 2007-2013 oraz dane dotyczące wsparcia przekazanego w okresie 2004-2010 w ramach płatności bezpośrednich pod koniec 2011 roku podjęto próbę oszacowania sumy środków finan-

sowych przeznaczonych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich<sup>2</sup>. Na podstawie szczegółowej analizy baz danych projektów dokonano wówczas autorskiego podziału projektów oraz działań finansowanych z WPR i Polityki Spójności na cztery grupy:

- działania realizowane na obszarach wiejskich, które mają bezpośredni wpływ na rozwój obszarów wiejskich, rolnictwa, leśnictwa, gospodarki rybackiej lub sektora przetwórstwa rolno-spożywczego;
- działania realizowane na obszarach miejskich, które mają pośredni wpływ na rozwój obszarów wiejskich, rolnictwa, leśnictwa, gospodarki rybackiej lub sektora przetwórstwa rolno-spożywczego;
- działania, które nie koncentrują się na jednym z obszarów, tzn. z założenia mają wpływ zarówno na obszary miejskie, jak i wiejskie;
- działania realizowane na obszarach miejskich, związane przede wszystkim z rozwojem obszarów miejskich.

W okresie 2004-2010 łączna kwota zrealizowanych płatności rolnych (płatności bezpośrednich i ONW) oraz środków zakontraktowanych w ramach programów współfinansowanych z budżetu UE wyniosła 299,1 mld zł. Znaczną część, bo ponad 41% środków z tej puli, przeznaczono na działania, które w sposób bezpośredni dotyczą rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa, leśnictwa, gospodarki rybackiej lub sektora przetwórstwa rolno-spożywczego. Ponad 45% środków z ogólnej puli 299,1 mld zł przeznaczono na działania, które oddziałują zarówno na obszary miejskie, jak i wiejskie. Do tej grupy zostały zaliczone działania dotyczące m.in. rozwoju ponadlokalnej infrastruktury transportowej, ponadlokalnej infrastruktury medycznej, edukacyjnej, energetycznej, jak również projekty miękkie (np. szkoleniowe), które nie koncentrowały się na żadnym z obszarów. Dla porównania na działania ukierunkowane na rozwój obszarów miejskich przypada 14% środków ponadlokalnej infrastruktury medycznej, edukacyjnej, energetycznej, jak również projekty miękkie (np. szkoleniowe), które nie koncentrowały się na żadnym z obszarów (por. wykres 2.2).

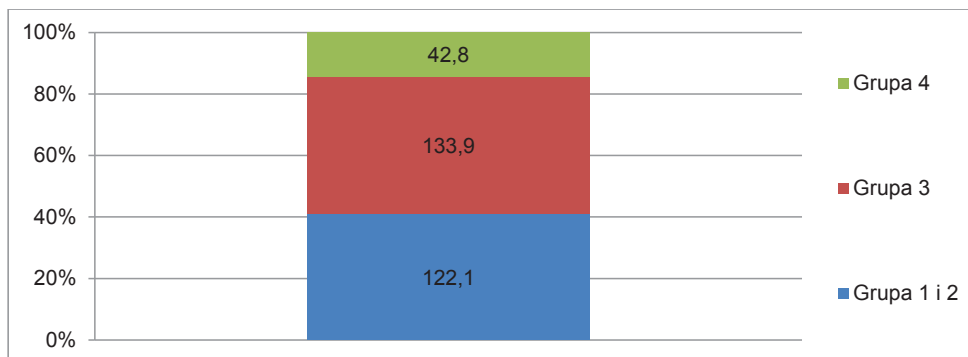
---

<sup>2</sup> Badanie FundEko: *Wpływ wspólnej polityki rolnej i polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich. Raport końcowy*, finansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

W ramach badania analizą objęto wybrane instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej oraz Polityki Spójności kierowane na obszary wiejskie w latach 2004-2010, w tym:

- płatności bezpośrednie realizowane w okresie 2004-2010;
- programy wdrażane w perspektywie 2004-2006, w tym: PROW 2004-2006, SPO ROL 2004-2006, SPO RYBY 2004-2006, ZPORR 2004-2006, Fundusz Spójności 2004-2006, SPO WKP 2004-2006, SPO RZL 2004-2006, EQUAL 2004-2006, INTERREG 2004-2006, SPO TRANSPORT 2004-2006;
- programy wdrażane w perspektywie 2007-2013, w tym: PROW 2007-2013, PO RYBY 2007-2013, PO IiŚ 2007-2013, PO IG 2007-2013, PO KL 2007-2013, PO RPW 2007-2013, regionalne programy operacyjne 2007-2013, programy EWT 2007-2013.

Wykres 2.2. Zrealizowane płatności rolne oraz środki zakontraktowane w ramach programów współfinansowanych z funduszy UE w okresie 2004-2010 (w proc. i w mld zł)



Źródło: badanie FundEko: Wpływ wspólnej polityki rolnej i polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich. Raport końcowy, finansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, s. 33 i następane.

Prowadzone uzgodnienia co do zakresu wsparcia, podziału interwencji pomiędzy poziom krajowy i regionalny oraz komplementarności między poszczególnymi funduszami w latach 2014-2020 zostaną zakończone podpisaniem w połowie 2014 roku z KE tzw. Umowy Partnerstwa. Całkowita alokacja środków w ramach Polityki Spójności ma wynieść dla Polski około 82,5 mld euro, z czego 40% środków znajdzie się w gestii samorządów wojewódzkich, zgodnie z przyjętą przez rząd zasadą umiejscowienia jak największej liczby programów na poziomie regionalnym. Każdy program operacyjny i regionalny z zakresu Polityki Spójności powinien zawierać odniesienie do strategicznego celu, jakim jest rozwój obszarów wiejskich. Szacuje się, że na ten cel zostanie przeznaczony do 2020 roku około 4,5 mld euro. Większy nacisk zostanie położony na wykorzystanie potencjału terytorialnego Polski poprzez zintegrowane interwencje ukierunkowane na poszczególne obszary. Wzrost decentralizacji wdrażania funduszy unijnych oznacza jednak nie tylko skierowanie znacznej puli środków na poziom regionalny, ale również większą odpowiedzialność regionów.

Szansą dla jak najlepszego wykorzystania istniejących funduszy i możliwości wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich jest zorganizowanie sprawnego, przejrzystego i bieżącego monitoringu interwencji poszczególnych instrumentów polityki. Sprowadzenie zagadnień monitoringu do schematycznej oceny finansowej i rzeczowej w perspektywie *ex-ante* lub nawet *mid-term* oznacza akceptację realizacji działań, które nie zawsze charakteryzują się wysoką skutecznością oddziaływania i trwałością osiągniętych rezultatów. Wyzwaniem dla polityki pozostaje zatem stworzenie aktywnego (tzn. dającego możliwości natychmiastowej reakcji, bez konieczności przeprowadzania długotrwałych procedur administracyjnych) systemu bieżącego monitorowania efektów wdrażanych programów.

### 2.3. Terytorialny wymiar interwencji

Z punktu widzenia istniejących dysproporcji w rozwoju regionalnym celowe wydaje się podjęcie starań dla „zapewnienia zrównoważonego” w skali kraju dostępu do środków finansowych przeznaczonych na działania pomocowe. Szansą realizacji takiego celu jest tzw. pogłębiona regionalizacja PROW<sup>3</sup>. Podejście takie wydaje się być zarówno wyzwaniem, jak i szansą dla realizacji koncepcji strategii zrównoważonego rozwoju.

Podając temat regionalizacji działań PROW 2014-2020 należy odpowiedzieć na pięć zasadniczych pytań. Pierwsze dotyczy modelu rolnictwa (w dokumentach UE deklaruje się ideę zrównoważonego rozwoju bazującego na wielofunkcyjności i trwałości). Wielofunkcyjność rolnictwa zmienia tradycyjne – produkcyjne – ukierunkowanie działalności rolniczej na nowe obszary, nowe dobra, usługi, działalności. Drugie – konkurencyjności, którą współcześnie przyjmuje się za największe wyzwanie w sferze ekonomicznej. Siły rynku, zwłaszcza rynku globalnego, nieuchronnie prowadzą do rosnącej konkurencji – do natężenia motywu korzyści ekonomicznej (zysku) i pchają rolnictwo w kierunku dalszej koncentracji, specjalizacji i intensyfikacji. O zdolności konkurencyjnej przesądza wiele czynników: warunki przyrodnicze (gleby, klimat), struktura rolnictwa, technologie oraz wszystko, co się dzieje w całym łańcuchu żywnościowym. Trzecie – zmian strukturalnych rolnictwa, głównie zaś struktury agrarnej. Potrzebę zmian struktury agrarnej uzasadnia się przede wszystkim zwiększeniem konkurencyjności rolnictwa na globalizującym się rynku, zwiększeniem dochodów rolniczych, związkami ze zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich oraz wkładem w ogólny społeczno-gospodarczy rozwój kraju. Dylemat przemian strukturalnych polega na wyborze sposobu tych przemian: czy mają przebiegać według schematu polaryzacji, czy wspierania gospodarstw modelowych, czy też dawania szans wszystkim gospodarstwom. Czwarte – dochodów ludności rolniczej, które można zwiększać poprzez zwiększanie wydajności pracy albo przez podejmowanie działalności pozarolniczej w ramach bądź poza gospodarstwem rolnym. Piąte – ładu przestrzennego. Mając jasną wizję wyznaczonych celów strategicznych możemy przejść do odpowiedzi na pytania odnoszące się do regionalizacji polityki rolnej.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika także, że niebagatelną rolę w określaniu kierunków i tempa rozwoju odgrywały jednostki samorządu terytorialnego. To one decydowały o zakresie inwestycji publicznych w gminie, powiecie. To im przypisywany jest sukces lub porażka w zakresie atrakcyjności życia i prowadzenia działalności gospodarczej na danym terenie. Z powodzeniem uczestniczyły one w wykorzystaniu dotychczasowych programów pomocowych z UE, tym samym realizując założone cele rozwoju. Działania samorządowe cieszą się bardzo dużym zainteresowaniem benefi-

---

<sup>3</sup> Będzie to polegało na tym, że zostanie dokonany podział całkowitego budżetu programu (poza działaniami o charakterze horyzontalnym) na pulę przeznaczoną dla poszczególnych województw, a ich samorządy będą określały, które z działań i w jakim wymiarze finansowym powinny zostać wdrożone na ich terenie (z zachowaniem ograniczeń odnośnie swobody dokonywanych wyborów, tak aby zapewnić minimalny poziom nakładów na niektóre, szczególnie istotne w skali kraju, cele).



centów. W perspektywie budżetowej 2014-2020 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przewiduje, że udział jednostek samorządu terytorialnego w wykorzystaniu funduszy polityki spójności wzrośnie z obecnych blisko 40% do ponad 60%. Oznacza to, że będą one najważniejszym kreatorem i wykonawcą tej polityki. Dobór i zakres realizacji poszczególnych działań PROW 2014-2020 powinien brać pod uwagę wskazania jednostek samorządu terytorialnego czy samorządów wojewódzkich.

#### **2.4. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, tworzenie miejsc pracy i rozwój infrastruktury**

Wieś do niedawna była kojarzona głównie z wytwarzaniem żywności i surowców rolniczych. Obecnie produkcja rolnicza zmniejsza swój udział w zestawie funkcji, jakie spełniają obszary wiejskie, na rzecz pozarolniczych funkcji produkcyjnych oraz funkcji konsumpcyjnych, takich jak: udostępnianie zasobów przyrody (usługi turystyczno-rekreacyjne), nowe miejsca zamieszkania (budownictwo komunalne oraz powstające na coraz większą skalę „drugie domy”). Rolnictwo ma coraz mniejszy udział w rozwoju gospodarczym nie tylko kraju, ale i samej wsi. Mamy powszechnie do czynienia z procesem dezagrarnizacji wsi, dla której głównym problemem staje się tworzenie nowych miejsc pracy (współczynnik aktywności zawodowej ludności związanej z gospodarstwem rolnym wyniósł w 2009 roku 66%, a dla ludności niezwiązanej z gospodarstwem rolnym – 47%). Tym samym zatrudnienie przy produkcji rolnej przestaje być głównym źródłem dochodów dla znacznej liczby ludności wiejskiej. Stopniowo zatem obok rolnictwa, leśnictwa i rybactwa pojawiają się na terenach wiejskich funkcje przemysłowe, mieszkaniowe i rekreacyjne.

Wyzwaniem jest więc małe uprzemysłowienie obszarów wiejskich i wielofunkcyjny rozwój wsi. Pomimo że stoimy wobec względnie szybkiego wzrostu zapotrzebowania na surowce rolnicze (żywność, rolnicze nośniki energii), rolnictwo będzie ważną gałęzią gospodarki wiejskiej, która jednak nie generuje nowych miejsc pracy. Tworzenie miejsc pracy bezpośrednio na wsi lub w pobliskich miasteczkach wydaje się najlepszym sposobem na przyspieszenie zmian w samym rolnictwie. Na wsi rośnie liczba osób niezwiązanych z rolnictwem, a posiadacze małych gospodarstw rolnych nie są zainteresowani meandrami polityki rolnej, tylko procesem aktywizacji pozarolniczych działów gospodarki, a więc tworzeniem nowych miejsc pracy. Jest to jeden z ważniejszych argumentów na rzecz wsparcia procesu wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich i równocześnie jedno z ważniejszych wyzwań dla polityki rolnej (a nawet – gospodarczej) w najbliższej dekadzie.

Proces wielofunkcyjnego rozwoju różnicując źródła utrzymania na wsi, pozwoliłby zachować potencjał ludzki, nie prowadząc do wyludniania wsi. Obok wielofunkcyjności wsi ważnym czynnikiem rozwojowym, a zarazem wyzwaniem dostrzeganym od niedawna, staje się wielofunkcyjne rolnictwo. Wielofunkcyjność rolnictwa oznacza, że oprócz dostarczania żywności (bezpieczeństwo żywnościowe) rolnictwo jest także wytwórcą usług (m.in. takich jak zarządzanie zasobami ziemi, utrzymanie bioróżnorod-

ności, stwarzanie warunków dla dziko żyjących zwierząt i roślin, zarządzanie zasobami wodnymi, wytwarzanie energii wiatrowej i wodnej, zapobieganie powodziom, utrzymanie spójności i żywotności obszarów wiejskich, podtrzymanie tradycji kulturowych).

Wyzwaniem jest także zachęcenie społeczności wiejskiej do większej samodzielności i współpracy w tworzeniu i realizacji programów rozwoju lokalnego (odbudowa kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego). Jednym z elementów tej układanki jest szkoła. Oświata stanowi jednocześnie szansę, ale i barierę rozwoju obszarów wiejskich. Średnie i wyższe wykształcenie pozwala na większą asymilację współczesnej wiedzy i osiągnięć naukowo-technicznych. Większa jest też kreatywność działań osób lepiej wykształconych i szeroko korzystających z systemów informatyczno-komunikacyjnych. Poprawa jakości siły roboczej zatrudnionej w rolnictwie i rozwój gospodarki obszarów wiejskich w oparciu o wiedzę wymaga zdecydowanie większych nakładów na edukację, ale też nakładów na działalność badawczo-rozwojową. W 2010 roku, w ogólnej sumie nakładów na sferę B+R, udział nakładów ponoszonych na sferę badawczo-rozwojową dotyczącą rolnictwa wyniósł zaledwie 7,6%, wobec 9,2% w 2000 roku. Czynnikiem rozwoju kapitału społecznego jest także system więzi powstających w instytucjach pozarządowych (typu obywatelskiego). Nowo powstające organizacje z całą pewnością stopniowo zwiększają efektywność działań ludzkich, przyczyniając się do zdecydowanie szybszego rozwoju obszarów wiejskich.

Szansę na wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w najbliższej dekadzie (poza mocno ograniczonymi ze względów finansowych działaniami PROW 2014-2020) dają środki w programach krajowych i regionalnych Polityki Spójności. Na obecnym etapie wyzwaniem dla polityki rolnej jest dopilnowanie, aby zachowana została możliwość wspierania na obszarach wiejskich inwestycji z zakresu: gospodarki wodnej; gospodarki odpadami; gospodarki wodno-ściekowej; odnawialnych źródeł energii; infrastruktury szerokopasmowego Internetu; szkoleń zawodowych mających na celu ułatwienie podjęcia dodatkowej działalności pozarolniczej lub zmianę zawodu; poprawy dostępności usług publicznych na obszarach wiejskich (m.in. przedszkoli); infrastruktury transportowej; infrastruktury energetycznej (w tym m.in. rozwój i wdrażanie inteligentnych systemów dystrybucji na niskich poziomach napięcia); rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej obszarów wiejskich; instytucji rynku pracy; rozwoju przedsiębiorczości; rozwoju produktów i usług opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych; infrastruktury sfery B+R oraz badań w jednostkach naukowych zajmujących się konkurencyjnością i środowiskowym wymiarem produkcji rolno-spożywczej.

## **2.5. Konkurencyjność i innowacyjność sektora rolno-żywnościowego**

Wyzwaniem dla sektora żywnościowego na świecie będzie w przyszłości bezpieczeństwo żywnościowe. Według prognoz FAO, do 2050 roku liczba ludności na świecie wzrośnie do 9 mld. Oznacza to rosnącą presję rynków światowych na zwiększenie produkcji żywności, ryzyko wystąpienia wahań cen na rynkach rolno-spożywczych,

wzrost presji na zasoby naturalne. Żywność podobnie jak w poprzednich wiekach będzie miała znaczenie strategiczne.

Rolnictwo polskie posiada znaczący potencjał produkcyjny, ale jest mało konkurencyjne na jednolitym rynku europejskim. Integracja Polski z UE wywołała wiele pozytywnych zmian w strukturach rolnictwa. Dzięki objęciu polskiego rolnictwa zasadami WPR znacząco zwiększyły się dochody rolników, wzrosły nakłady inwestycyjne i stopień specjalizacji gospodarstw. Tendencje te wystąpiły w całym okresie po integracji w 2004 roku, mimo spowolnienia gospodarki w latach 2008-2012. W tym czasie gospodarstwa rolne podlegały jednak silnej polaryzacji. Na jednym biegunie skoncentrowały się gospodarstwa konkurencyjne (o średniej powierzchni około 30 ha użytków rolnych). Ich liczba w latach 2002-2010 wzrosła o 50% do około 295 tys. Na drugim biegunie pozostawało około 1263 tys. gospodarstw o niepełnych zdolnościach rozwojowych. Część z nich nie prowadziła działalności rolniczej i będzie wypadała z produkcji. Pożądanym byłoby, aby „zwalniana” ziemia weszła w skład gospodarstw rozwojowych (przy czym zasadne są w tym miejscu pytania o zmiany, jakie będą zachodziły równoległe w wymiarze kulturowym obszarów wiejskich). Aktualne rozwiązania prawne (dopłaty bezpośrednie niezwiązane z produkcją, niski podatek rolny) skutecznie spowalniają „przepływ ziemi” i poprawę struktury agrarnej, co jest jednym z ważniejszych wyzwań dla polityki w zakresie poprawy ich konkurencyjności.

U progu nowej dekady członkostwa Polski w UE celem polityki rolnej powinno być wspieranie podnoszenia konkurencyjności polskiego rolnictwa na rynkach europejskich i światowych. Cel ten można osiągnąć poprzez wspieranie utrzymania konkurencyjności przez podmioty, które już teraz potrafią skutecznie konkurować z podmiotami zagranicznymi, oraz wspieranie rozwoju gospodarstw, które dysponują potencjałem do włączenia się do konkurowania z rolnictwem innych państw. Ograniczone szanse w tym zakresie daje przyszły PROW 2014-2020. Wyzwaniem jednak pozostaje koncentracja środków finansowych programu na działaniach związanych z uzyskaniem tego celu. Mnożenie celów, często sprzecznych, oddała szansę poprawy międzynarodowej konkurencyjności gospodarstw rolnych. M.in. wprowadzenie systemu wsparcia dla małych gospodarstw, niewątpliwie korzystne z punktu widzenia wzrostu ich dochodów, wpłynie z pewnością na spowolnienie pożądanych przemian strukturalnych. Za najbardziej efektywne w nowej perspektywie działania, służące realizacji celu, jakim jest wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa, można uznać środki i programy przeznaczone na: wsparcie aktywnych, młodych, wykształconych producentów rolnych; transfer wiedzy, innowacji, informacji; inwestycje w środki trwałe (dla grup producenckich, indywidualnych gospodarstw); rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej. Z kolei instrumenty związane z „zazielenieniem” czy ograniczenie dopłat z pewnością nie będą sprzyjały rozwojowi największych, najbardziej efektywnych i konkurencyjnych gospodarstw rolnych oraz ich specjalizacji. Podejmowane decyzje muszą więc stanowić kompromis między bieżącymi a długofalowymi rozwiązaniami wspierania rolnictwa.

Przewagi konkurencyjne wytwarzanych w Polsce produktów rolnych i ich przetworów na rynkach UE mają głównie charakter kosztowy. Jest to przede wszystkim wynik niższej niż w niemal wszystkich krajach Wspólnoty opłaty pracy oraz niższych nakładów kapitałowych. Konkurencyjność rzadko wynika jednak z wprowadzania nowych wyrobów, technologii, zmian organizacyjnych i marketingowych. Utrzymanie konkurencyjności cenowej, przy spodziewanym (i koniecznym) zwiększeniu wynagrodzenia tego czynnika produkcji, czyni niezbędnym wzrost wydajności pracy i ziemi poprzez wyższe nakłady kapitałowe i poprawę struktury agrarnej. Wymaga to zwiększenia nakładów na wsparcie rozwoju działalności innowacyjnej oraz usunięcia barier administracyjnych w obrocie ziemią oraz umiejętnego wykorzystania środków WPR. Wsparcie publiczne dotyczyć powinno przede wszystkim tzw. aktywnych czynników konkurowania – wzrostu koncentracji podaży, poprawy jakości produktów rolnych (i ich przetworów) i prowadzenia rolnictwa metodami produkcji zrównoważonej. Wyzwaniem dla polityki rolnej jest także ukierunkowanie działań na wzrost wydajności pracy przede wszystkim poprzez lepsze wyposażenie pracujących w rolnictwie polskim w kapitał i ziemię. Nie będzie to możliwe bez wspierania procesów koncentracji w rolnictwie w drodze przemian strukturalnych.

Poprawę konkurencyjności można osiągnąć także poprzez proces koncentracji podaży, głównie w drodze funkcjonowania producentów w ramach uznanych unijnym prawodawstwem grup producentów. Konieczne jest zatem uproszczenie wszystkich przepisów prawnych dotyczących rejestracji grup, procesu ich uznawania i pozyskiwania przez grupy wsparcia finansowego. Poziom zorganizowania pierwotnego rynku rolnego jest w krajach UE-15 zdecydowanie wyższy niż w Polsce. Wyzwaniem i szansą dla polityki rolnej u progu nowej dekady jest zatem poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie, rozwój rynku produktów bardzo dobrej jakości, wzmocnienie pozycji producentów i ich lepsze powiązanie z rynkiem, stabilizacja potencjału produkcji rolnej i leśnej, a także wdrożenie instrumentów przeciwdziałających powstawaniu i umożliwiającymi likwidację skutków katastrof naturalnych. Niezbędne jest także zwiększenie nakładów na badania i rozwój w naukach rolniczych, realizację wszelkich form aktywności w zakresie działań promocyjnych wytwarzanych w Polsce produktów rolnych i ich przetworów oraz ułatwienia administracyjne, prawne i ekonomiczne dotyczące wprowadzania szeroko pojętych innowacji do gospodarstw rolnych oraz małych i średnich przedsiębiorstw przetwórczych.

W kolejnych latach dla utrzymania konkurencyjności produkcji rolnej kluczowe będzie wspieranie inwestycji pozwalających rolnikom na dostosowanie się do rosnącej niepewności co do warunków pogodowych. Poza inwestycjami niezbędne będzie również wypracowanie siatki bezpieczeństwa zapewniającej rolnikom ochronę minimalnego poziomu dochodów oraz zdolności do podjęcia na nowo działalności rolniczej po wystąpieniu strat związanych z wystąpieniem niekorzystnych zjawisk pogodowych. Istotnym wyzwaniem jest także problem dalszego wypłacania dopłat bezpośrednich. Dotychczasowe uzasadnienie ich utrzymywania jest niewystarczające z punktu widzenia WTO oraz nie ma poparcia większości opinii publicznej. Wprowadzone w ramach

obecnej reformy tzw. „zazielenienie” płatności także nie zapewnia pełnej legitymizacji społecznej dla dopłat. W związku z tym należy realnie przeanalizować, jakie inne instrumenty mogłyby zastąpić płatności lub jak należy zmienić system wsparcia czy zasady przyznawania, aby płatności mogły nadal funkcjonować.

## **2.6. Organizacja produkcji, handel zagraniczny i wspieranie eksportu**

W okresie członkostwa Polski w UE nasz kraj odniósł sukces w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi. Duży wpływ na sytuację w tym względzie miały: objęcie Polski regulacjami handlowymi UE (szczególnie liberalizacja handlu z UE, refundacje eksportowe), inwestycje mające na celu dostosowanie polskiego sektora rolno-spożywczego do unijnych standardów i wymagań, uzyskane przewagi kosztowo-cenowe, jakość oraz walory smakowe polskich produktów. W 2012 roku wartość eksportu była 3,4-krotnie wyższa niż w 2004 roku, a importu odpowiednio 3,1-krotnie. Jednocześnie saldo obrotów zwiększyło się ponad pięciokrotnie do 4,3 mld euro. W eksporcie dominują produkty przetworzone (ich udział kształtuje się na poziomie ok. 80-85%), w imporcie zaś ich udział jest niższy o około 20 punktów procentowych. Saldo obrotów produktami przetworzonymi kształtuje się na wysokim dodatnim poziomie i wykazuje względnie stałą tendencję wzrostową. Z kolei saldo obrotów produktami rolnictwa (surowcowymi) w dalszym ciągu jest ujemne i podlega stosunkowo dużym wahaniom w zależności od sytuacji na rynkach rolnych.

Wyzwaniem w najbliższych latach pozostaje jednak utrzymanie nadwyżki eksportu nad importem. Analiza danych handlowych prowadzona wieloma metodami potwierdza, że jak dotychczas podstawą przewag konkurencyjnych na unijnym i światowym rynku były przede wszystkim niższe ceny naszych produktów. Osiągnięcie przewag kosztowo-cenowych było możliwe dzięki niższym cenom surowców (produktów rolnictwa) oraz niższym kosztom pracy i pozostałych czynników produkcji, jak również dzięki niższym marżom przetwórczym i handlowym. Niska opłata pracy pozwala na oferowanie niższych cen od producentów z większości krajów Wspólnoty, w tym producentów w nowych krajach członkowskich. Niestety przewagi te powoli się wyczerpują. W dłuższej perspektywie należy skoncentrować się na jakości jako czynniku, na którym opierałaby się długoterminowa strategia konkurencji.

Z dostępnych informacji wynika, że w nowym okresie programowania nie będzie większych zmian regulacji w handlu produktami rolno-spożywczymi. W stosunku do stanu obecnego większość zmian będzie „kosmetyczna”. Niemniej jednak pewne znaczenie będzie miało dalsze ograniczanie refundacji eksportowych (choć ich znaczenie w ostatnich latach i tak było niewielkie). W 2012 roku największe znaczenie refundacji było w eksporcie wołowiny, której subsydiowany eksport stanowił 7% całego eksportu. Z refundacjami eksportowano też niewielkie ilości przetworów z wieprzowiny i drobiu.

Pośredni wpływ na rynki będzie miała redukcja NCW<sup>4</sup> z 10 do 5% (tylko paliwa produkowane na bazie surowców pierwszej generacji). Dzięki temu pewne ilości surowców (głównie rzepak oraz w mniejszym stopniu zboża) mogą zostać przeznaczone na cele konsumpcyjne, co powinno wpłynąć na poprawę relacji podaży i popytu na tych rynkach i częściowo osłabić negatywne skutki zazielenienia. Jak dotychczas zbyt małe wydają się też planowane środki na promocję polskich produktów rolno-spożywczych na zagranicznych rynkach. Poprawę sytuacji w tym względzie mogą przynieść działania mające na celu ograniczenie „anonimowego eksportu” polskich produktów, szczególnie w obrębie UE.

Wydaje się zatem, że głównymi zagrożeniami polskiego eksportu produktów rolno-spożywczych mogą być: możliwość ograniczenia krajowej bazy surowcowej (ze względu m.in. na wprowadzenie instrumentu „zazielenienia”, niestabilność rynków, wzrost kosztów produkcji, zmniejszanie się przewag kosztowo-cenowych. W tych warunkach szansa na rozwój polskiego eksportu produktów należy upatrywać w: modernizacji rolnictwa jako bazy surowcowej, poprawie jakości produktów, zwiększaniu eksportu artykułów wysoko przetworzonych, działaniach promocyjnych, ekspansji na rynkach wschodnich (głównie Rosja) i krajów rozwijających się, powiększaniu udziałów w rynkach krajów rozwiniętych. Są to główne obszary szans i wyzwań, jakie stoją przed polityką rolną w zakresie rozwoju polskiego eksportu.

Z punktu widzenia rozwoju eksportu produktów rolnych, niska skala produkcji nie jest najistotniejszym problemem, bowiem liczy się przede wszystkim skala podaży, a tę można zwiększyć poprzez sprawną dynamizację sprzedaży i odpowiedni system organizacji produkcji. Jest to praktycznie jedyny sposób szerszego włączenia małych gospodarstw rodzinnych w system gospodarki rynkowej i wzrostu towarowości prowadzonej w nich produkcji, a w konsekwencji wzrostu dochodów właścicieli tego typu gospodarstw. Stąd tak bardzo istotne są wszelkie ułatwienia w zakresie samoorganizowania się producentów w grupy. Przy lepszej organizacji rynku pierwotnego w znacznie większym stopniu wykorzystany będzie silny atut gospodarstw rodzinnych polegający na relatywnie dużej ich odporności na zmiany zewnętrznych uwarunkowań rynkowych i ekonomicznych.

## **2.7. Ochrona środowiska i zalesianie**

Wyzwaniem dla polskiej polityki rolnej pozostaje skuteczna ochrona środowiska, a szczególnie obszarów chronionych europejskim programem ochrony przyrody Natura 2000. Program ten wdrażany jest na terenie krajów UE od 1992 roku. W Polsce obszary te obejmują 21% powierzchni kraju (z czego 55% stanowią lasy). Instrumentem wspierającym to działanie jest program rolnośrodowiskowo-klimatyczny PROW 2014-2020. Jednakże w ramach wymienionego programu przewidziano degresywność płatności do powierzchni max. 20 ha UR. W konsekwencji istnieje zagrożenie zaprzestania

---

<sup>4</sup> Narodowy Cel Wskaźnikowy.

działalności rolniczej na części obszarów Natura 2000 i tym samym utraty tamtejszej bioróżnorodności. Drugą istotną kwestią jest ochrona zagrożonych gatunków zwierząt. Proponowane w projekcie PROW 2014-2020 wprowadzenie stawek degresywnych (ograniczonych do określonej wielkości stada) oznacza niebezpieczeństwo wywołania chowu wsobnego i wzrostu homozygotyczności potomstwa.

Wyzwaniem dla polityki rolnej jest także problem ochrony wód, których zasoby w 2012 roku w przeliczeniu na mieszkańca wynosiły zaledwie około 30% średniej europejskiej<sup>5</sup>. To ubóstwo powoduje, że w niektórych regionach kraju okresowo pojawiają się deficyty wody<sup>6</sup>. Jednym z istotnych źródeł zanieczyszczenia wód jest rolnictwo, które poprzez powierzchniowy spływ nawozów emituje do wód związki azotowe i fosforowe. Choć obserwuje się stałe zmniejszenie tego rodzaju zanieczyszczeń, powoduje ono jednak zanieczyszczenie Bałtyku. Przyrost zużycia nawozów azotowych w Polsce jest odwrotny do tendencji w większości krajów UE, w których następuje spadek lub stabilizacja dawek nawozów. Wyzwaniem jest zatem egzekwowanie prawa w zakresie organizacyjno-prawnym na obszarach szczególnie narażonych na odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód<sup>7</sup> (dokumentowanie zabiegów agrotechnicznych, plan nawożenia wraz z bilansem azotu, zbiorniki na gnojowicę).

Rolnictwo emituje także gazy cieplarniane – dwutlenek węgla, metan i podtlenek azotu, co przyczynia się do niekorzystnych zmian ziemskiego klimatu. Można jednak ograniczyć skalę tej emisji kumulując (sekwestrując) dwutlenek węgla w glebie. Warunkiem jest stosowanie takiej ilości nawozów organicznych, która zapewnia dodatni bilans substancji organicznej w glebie. Ma to miejsce wtedy, kiedy ilość dostarczanych do gleby substancji organicznej jest większa od tej ilości, która w tym samym okresie ulegnie mineralizacji. Wzrost substancji organicznej w glebie zwiększa ponadto jej pojemność wodną i pozwoli na racjonalizację gospodarki wodnej. Przyczyni się ponadto do poprawy wyników ekonomicznych gospodarstw. Niestety tylko część gospodarstw rolnych stosuje dostatecznie duże dawki nawozów organicznych (obornik, przyorywanie słomy, poplony itp.). Ten obszar oddziaływania jest zatem także wyzwaniem dla przyszłej polityki rolnej.

„Zazielenienie” (*greening*), które jest jednym z elementów reformy WPR, wymusza obowiązek dostosowania struktury zasiewów oraz wydzielenia powierzchni ekologicznej kompensacji (*Ecological Focus Area – EFA*) w gospodarstwach rolniczych. W obecnym kształcie WPR ma ono jednak niewielki wpływ na wielkość i strukturę produkcji roślinnej, a tym samym na zmiany w wielkości dochodów rolniczych. Ograniczenia wynikające z wdrożenia mechanizmu „zazielenienia” będą dotyczyły niewielkiej

---

<sup>5</sup> W. Bielakowska, *Zasoby wodne*, ekoportal, [http://www.ekoportal.gov.pl/opencms/opencms/ekoportal/prawo\\_dokumenty\\_strategiczne/ochrona\\_srodowiska\\_w\\_polsce\\_zagadnienia/Woda/Zasoby\\_wodne.html](http://www.ekoportal.gov.pl/opencms/opencms/ekoportal/prawo_dokumenty_strategiczne/ochrona_srodowiska_w_polsce_zagadnienia/Woda/Zasoby_wodne.html) (dostęp: 20.10.2013 r.).

<sup>6</sup> *Stan środowiska w Polsce*, „Sygnały” 2011, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Warszawa.

<sup>7</sup> W. Józwiak, A. Kagan, G. Niewęgłowska, *Analiza potrzeb inwestycyjnych w wyniku ustanowienia nowych obszarów szczególnie narażonych (OSN), z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu należy ograniczyć w ramach okresu programowania 2012-2016*, ekspertyza wykonana na zlecenie MRiRW, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.

grupy największych gospodarstw, przede wszystkim roślinnych i trzodowych, o powierzchni powyżej 30 ha zlokalizowanych głównie w północnej i zachodniej Polsce. Jednak mimo konieczności wdrożenia dostosowań wynikających z „zazielenienia”, nie należy spodziewać się znacznego obniżenia dochodów rolniczych w skali sektora polskich gospodarstw rolniczych. Wdrożenie tej reformy WPR, z punktu widzenia polskich rolników, można traktować w większym stopniu jako szansę niż jako wyzwanie. Zdywersyfikowana struktura upraw, relatywnie niewielka liczba niedostosowanych gospodarstw oraz niewielki wysiłek związany z wdrożeniem niezbędnych zmian stwarza szanse na podniesienie konkurencyjności polskiego rolnictwa w stosunku do innych krajów UE. Ewentualne utrudnienia wynikające z „zazielenienia” WPR w innych krajach mogą przekładać się na wzrost cen produktów rolnych na Wspólnym Rynku, co może być korzystne dla polskiego rolnictwa.

Szansą dla Polski wynikającą z wprowadzenia „zazielenienia” jest również pozytywny jego wpływ na środowisko naturalne. Dywersyfikacja upraw będąca konsekwencją tego działania przyczyni się do poprawy struktury gleb, zwiększenia warstwy próchnicy, a w efekcie po kilku latach stosowania płodozmienu – zwiększenia dochodu rolniczego z upraw. W wyniku utrzymania TUZ zachowane zostanie zróżnicowanie krajobrazu i utrzymanie bioróżnorodności, bowiem TUZ są dla zwierząt dziko żyjących korytarzami ekologicznymi. Także utrzymanie obszarów proekologicznych (EFA) przyczyni się do utrzymania różnorodnej struktury krajobrazu oraz zachowania bioróżnorodności. Generalnie – wprowadzenie zasady zazielenienia na obszarze całego kraju wywoła pozytywny wpływ na stan środowiska naturalnego oraz na zachowanie różnorodnej struktury krajobrazu. Ponieważ realizacja programu „zazielenienia” obejmie cały kraj, można się spodziewać zwielokrotnionego, pozytywnego efektu w stosunku do dotychczas realizowanego programu rolnośrodowiskowego (którego beneficjenci w Polsce to nieco ponad 200 tys. gospodarstw).

Do wyzwań należy zaliczyć konieczność dostosowań instytucjonalnych w zakresie przyznawania i kontroli płatności bezpośrednich. Mimo znaczącego udziału gospodarstw zwolnionych z przestrzegania nowych wymogów „zazielenienia”, przeprowadzenie odpowiednich kontroli w pozostałych gospodarstwach może wiązać się z dużymi nakładami finansowymi i organizacyjnymi. W szczególności jako wyzwanie należy traktować sposób weryfikacji stosowania praktyk równoważnych do utrzymania powierzchni EFA na poziomie poszczególnych gospodarstw.

Należy jednak podkreślić, że subsydiowanie gospodarstw w jakiegokolwiek formie nie jest równoznaczne z osiąganiem przez nie wysokich standardów ochrony środowiska, co stanowi niewątpliwie wyzwanie dla efektywności całego systemu pomocy publicznej.



### 3. Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych w latach 2004-2011

Podstawą analizy zmian w sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych oraz wpływu dopłat na ich sytuację finansową w latach 2004-2011 są dane Polskiego FADN<sup>8</sup> z reprezentatywnej próby gospodarstw towarowych. Baza danych Polskiego FADN zawiera dane rachunkowe z ponad 12 tys. gospodarstw rolnych reprezentujących w latach 2004-2009 od 745 do 753 tys. gospodarstw towarowych w kraju o wielkości ekonomicznej powyżej 2 ESU, a od roku 2010 około 738 tys. gospodarstw powyżej 4 tys. euro Standardowej Produkcji (*Standard Output – SO*)<sup>9</sup>. Gospodarstwa znajdujące się w polu obserwacji Polskiego FADN według danych Powszechnego Spisu Rolnego 2010 stanowią około 48,5% ogólnej liczby sklasyfikowanych gospodarstw w kraju, pracuje w nich około 66,5% ogólnej liczby pełnozatrudnionych w rolnictwie, gospodarują na około 85% powierzchni użytków rolnych, utrzymują około 97% pogłowia zwierząt i wytwarzają ponad 90% produkcji rolniczej kraju<sup>10</sup>. Można więc uznać, że reakcja tej grupy gospodarstw rolnych na ewentualne zmiany w systemie płatności bezpośrednich wystarczająco dobrze ilustruje zmiany sytuacji dochodowej gospodarstw towarowych w Polsce.

#### 3.1. Zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej gospodarstw w zależności od nastawienia produkcyjnego

Nastawienie produkcyjne gospodarstw rolnych charakteryzowane jest w systemie FADN za pomocą typu rolniczego. Do roku 2009 podstawą klasyfikacji gospodarstw w systemie FADN była Standardowa Nadwyżka Bezpośrednia (SGM), a od roku 2010 Standardowa Produkcja. Wraz z tą zmianą wprowadzono także modyfikację zaliczania gospodarstw do poszczególnych typów rolniczych<sup>11</sup>. Dla zachowania jednolitych zasad wyodrębniania typów rolniczych w całym analizowanym okresie posłużono się jednolitymi zasadami typologii gospodarstw, wykorzystując parametry SO 2007.

---

<sup>8</sup> Analizę skutków ewentualnych zmian we wspólnej polityce rolnej (WPR) po roku 2013 poprzedzono oceną sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych znajdujących się w polu obserwacji Polskiego FADN w latach 2004-2011 w zależności od ich nastawienia produkcyjnego (typu rolniczego) oraz wielkości ekonomicznej. W trakcie przygotowywania opracowania dane za rok 2012 były jeszcze niedostępne, sytuacja ekonomiczna gospodarstw po roku 2012 będzie przedmiotem badań symulacyjnych na podstawie przeciętnych wyników działalności z lat 2004-2011.

<sup>9</sup> *Analiza skutków zmian we wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych*, praca zbiorowa pod kier. L. Goraja, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.

<sup>10</sup> *Plan wyboru próby gospodarstw rolnych Polskiego FADN dla roku obrachunkowego 2013*, praca zbiorowa pod kier. L. Goraja, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.

<sup>11</sup> *Analiza skutków zmian...*, op. cit.

Dla celów analitycznych i publikacyjnych w systemie FADN wydziela się 8 typów (klasyfikacja TF8), spośród których w Polsce występuje 7:

- uprawy polowe,
- uprawy ogrodnicze (uprawa warzyw i kwiatów),
- uprawy trwałe,
- krowy mleczne,
- zwierzęta żywione w systemie wypasowym (pozostałe zwierzęta trawożerne),
- zwierzęta ziarnożerne (trzoda chlewna i drób),
- mieszane.

W trzech pierwszych typach rolniczych gromadzone są dane z gospodarstw wyspecjalizowanych w produkcji roślinnej, trzy następne z wyspecjalizowanych w produkcji zwierzęcej, a ostatni z gospodarstw wielokierunkowych. Z uwagi na fakt, że w Polsce chów trzody chlewnej i drobiu znacznie różni się pod względem skali i organizacji produkcji, w ramach typu „zwierzęta ziarnożerne” oddzielnie analizowano gospodarstwa wyspecjalizowane w chowie trzody chlewnej i w chowie drobiu.

Na wykresie 3.1 przedstawiono zmiany wartości produkcji ogółem w analizowanym okresie<sup>12</sup>. Wartość produkcji bez dopłat w gospodarstwach ogółem w analizowanym okresie była podobna. Niemniej dające się zauważyć różnice dotyczyły roku 2007 oraz lat 2010 i 2011. W niektórych typach rolniczych różnice były jednak wyraźne. Bardzo duży przyrost, zwłaszcza w latach 2006-2008 i w roku 2011, zaobserwowano w gospodarstwach wyspecjalizowanych w chowie drobiu, a w gospodarstwach nastawionych na uprawy polowe w roku 2007, a zwłaszcza w latach 2010 i 2011. W gospodarstwach ogrodniczych lata 2005-2008 charakteryzowały się systematycznym spadkiem wartości produkcji, w roku 2009 i 2010 nastąpiło odwrócenie trendu, a w roku 2011 wartość produkcji ponownie obniżyła się do poziomu niższego od osiągniętego w latach 2004-2005. W większości typów rolniczych (z wyjątkiem gospodarstw ogrodniczych) najkorzystniejsze wyniki produkcyjne osiągnięto w latach 2010 i 2011.

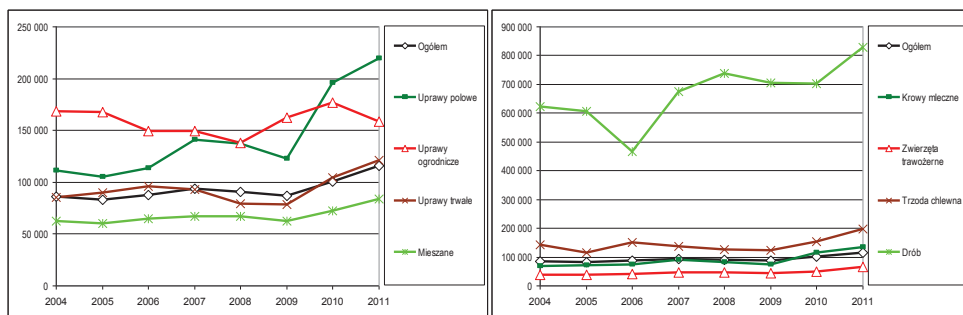
Najwyższą wartość produkcji (wykres 3.1) w latach 2004-2011 osiągały gospodarstwa wyspecjalizowane w chowie drobiu (od 466 do 828 tys. zł na gospodarstwo), gospodarstwa ogrodnicze (od 137 do 176 tys. zł). Z kolei w roku 2010 i 2011 – gospodarstwa wyspecjalizowane w uprawach polowych (od 196 do 220 tys. zł). Najniższą wartością produkcji ogółem charakteryzowały się gospodarstwa nastawione na chów zwierząt trawożernych (38-66 tys. zł) i wielokierunkowe (60-84 tys. zł).

---

<sup>12</sup> Aby ograniczyć liczbę danych na jednym wykresie i nakładanie się zbyt wielu linii, lewy wykres zawiera dane z gospodarstw ogółem, wyspecjalizowanych w produkcji roślinnej i z produkcją mieszaną, a prawy – z gospodarstw ogółem oraz z wyspecjalizowanych w produkcji zwierzęcej. Ten układ prezentacji zachowano także na kolejnych wykresach.

Średnioroczny przyrost wartości produkcji ogółem w latach 2004-2011 wyniósł 4,6%. Najwyższy średnioroczny przyrost wartości produkcji odnotowano w gospodarstwach nastawionych na uprawy polowe i w wyspecjalizowanych w chowie krów mlecznych (po ok. 8,8%) oraz pozostałych zwierząt trawożernych (blisko 6,1%), a także w uprawach trwałych (6,0%). W gospodarstwach nastawionych na uprawy ogrodnicze nastąpił spadek produkcji o 0,4% średnio w roku.

Wykres 3.1. Wartości produkcji ogółem w latach 2004-2011 w gospodarstwach z pola obserwacji Polskiego FADN (w zł)



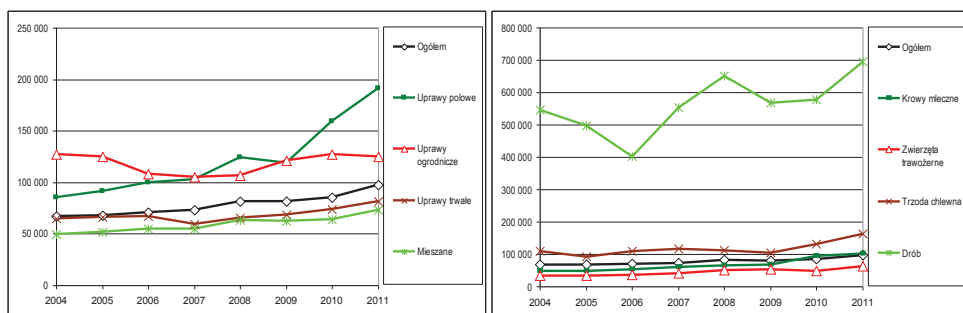
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Koszty produkcji, bez uwzględnienia dopłat do kosztów (wykres 3.2), w gospodarstwach ogółem w latach 2004-2008 rosły. Nieznaczną obniżkę kosztów odnotowano w roku 2009. Inaczej zachowywały się koszty w gospodarstwach nastawionych na uprawy ogrodnicze i trwałe, w których w latach 2005-2007 zanotowano spadek i przyrost po roku 2008. W gospodarstwach specjalizujących się w produkcji drobiu występowały duże zmiany kosztów produkcji. Podobne zmiany dotyczyły kosztów w gospodarstwach trzodowych, przy czym najniższe koszty zanotowano w roku 2005, a najwyższe w roku 2011.

Najwyższe koszty produkcji ponosiły gospodarstwa drobiarskie (od 403 do 695 tys. zł na gospodarstwo), trzodowe (od 94 do 164 tys. zł) oraz gospodarstwa ogrodnicze (105-128 tys. zł). Niższe koszty niż przeciętnie w gospodarstwach ogółem ponosiły gospodarstwa wielokierunkowe (od 50 do 72 tys. zł) i wyspecjalizowane w chowie zwierząt trawożernych (36-63 tys. zł).

Przeciętny średnioroczny przyrost kosztów w analizowanym okresie w gospodarstwach ogółem wyniósł 5,6% i dotyczył większości typów rolniczych. Brak wzrostu kosztów zaobserwowano w gospodarstwach nastawionych na produkcję ogrodniczą. W najwyższym stopniu koszty wzrastały w gospodarstwach nastawionych na chów krów mlecznych (8,2% rocznie) i na uprawy polowe (7,5% rocznie). W wyższym niż przeciętnie stopniu koszty wzrastały w gospodarstwach wyspecjalizowanych w chowie trzody chlewnej (5,9%) oraz w chowie zwierząt trawożernych (5,8%).

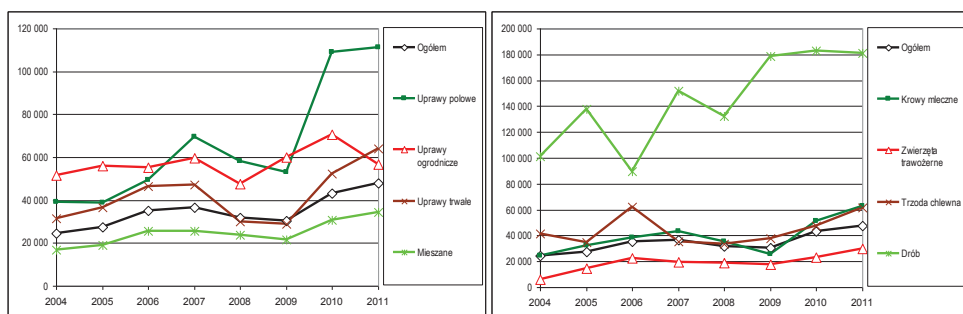
Wykres 3.2. Wartości kosztów ogółem w latach 2004-2011 (w zł)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Na wykresie 3.3 przedstawiono zmiany wartości dodanej netto. Kategoria ta jest szczególnie przydatna do oceny sytuacji ekonomicznej gospodarstw niezależnie od struktury własności środków produkcji oraz zadłużenia gospodarstw. Wartość dodana netto zależy do relacji wartości produkcji i kosztów produkcji (zużycia pośredniego i amortyzacji) oraz od wysokości dopłat do działalności operacyjnej (bez dopłat do inwestycji). Określa więc sytuację finansową gospodarstw na tle warunków rynkowych (produkcja i koszty) oraz dopłat kierowanych kanałem pozarynkowym.

Wykres 3.3. Wartość dodana netto w latach 2004-2011 (w zł)



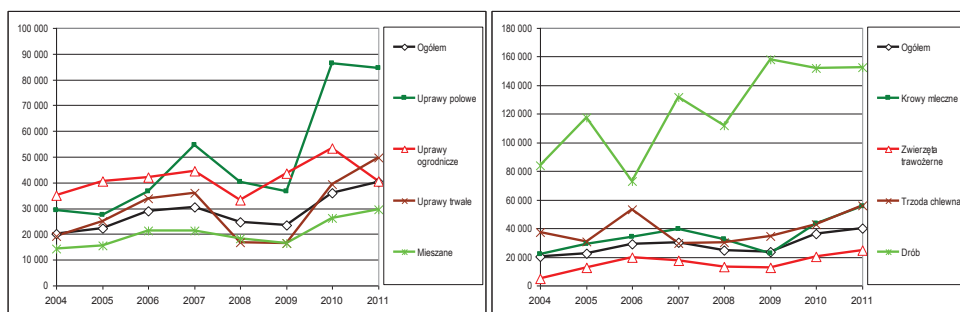
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

W gospodarstwach ogółem i w większości typów rolniczych wartość dodana netto systematycznie rosła w latach 2004-2007 i obniżała się w latach 2008-2009, następnie mocno wzrosła w latach 2010-2011. Najwyższy, prawie 5-krotny, przyrost w analizowanym okresie osiągnęły gospodarstwa nastawione na chów zwierząt trawoziernych, chociaż z bardzo niskiego poziomu, i wyspecjalizowane w uprawach polowych (prawie 3-krotny). W gospodarstwach ogrodniczych, po mocnym spadku wartości dodanej netto w latach 2008-2009, nastąpił wysoki przyrost, skutkiem czego wartość tej kategorii w roku 2010 była najwyższa w całym okresie. Gospodarstwa drobiarskie

mimo znacznych wahań rocznych osiągały coraz korzystniejsze wyniki, zwłaszcza w latach 2009-2011. Wartość dodana netto w roku 2011 w tej grupie gospodarstw była o blisko 80% wyższa niż w roku 2004. Gospodarstwa trzodowe po okresie poprawy wyników w latach 2005-2006, w latach następnych osiągały wyniki zbliżone do ogółu gospodarstw. Dopiero po roku 2009 nastąpiła wyraźna poprawa. Ponad 2-krotnie wyższą wartość dodaną netto w roku 2011 w stosunku do roku 2004 osiągnęły gospodarstwa wyspecjalizowane w chowie krów mlecznych, w uprawach trwałych oraz z produkcją mieszaną. Najwyższą wartością dodaną netto charakteryzowały się gospodarstwa drobiarskie (90-183 tys. zł) i w ostatnich latach nastawione na uprawy polowe (108-111 tys. zł), a najniższą gospodarstwa wyspecjalizowane w chowie zwierząt trawożernych (6-30 tys. zł) i wielokierunkowe (17-34 tys. zł).

Wynik finansowy gospodarstw w ramach FADN określany jest mianem dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego. Obecnie, po wejściu do Unii Europejskiej krajów z Europy Środkowo-Wschodniej, w których wiele gospodarstw to jednostki z osobowością prawną, nazwa ta zastępowana jest nazwą dochód netto z gospodarstwa rolnego. Tę nazwę zastosowano przedstawiając wynik finansowy analizowanych gospodarstw (wykres 3.4). Dochód netto obliczany jest jako różnica wartości dodanej netto i kosztów czynników zewnętrznych (pracy najemnej, czynszu dzierżawnego i odsetek) plus saldo dopłat do działalności inwestycyjnej i podatków związanych z tą działalnością. Kwota dochodu netto zależy więc od relacji rynkowych (różnica między wartością produkcji i kosztami w cenach bieżących) oraz sumy dotacji kierowanych kanałem pozarynkowym.

Wykres 3.4. Dochód netto w latach 2004-2011 (w zł)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

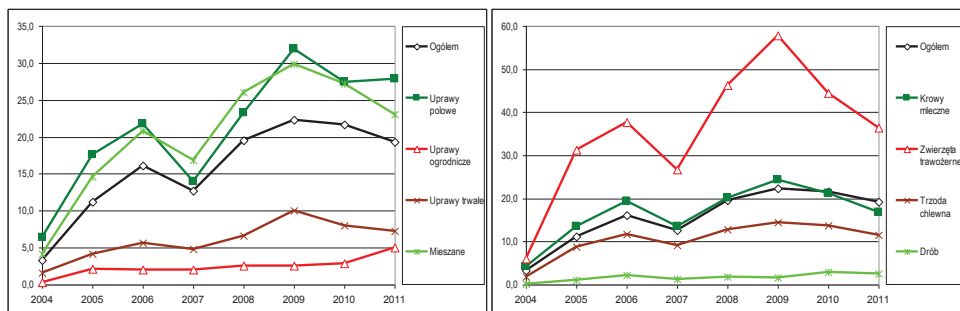
Zmiany wysokości dochodu netto w poszczególnych latach praktycznie odwzorowują zmiany wartości dodanej netto. Najwyższe kwoty dochodu w latach 2004-2009 osiągały gospodarstwa drobiowe (od 72 do 158 tys. zł w przeliczeniu na gospodarstwo) i w ostatnich latach gospodarstwa nastawione na uprawy polowe (27-86 tys. zł).

Najniższy dochód osiągały gospodarstwa wyspecjalizowane w chowie zwierząt trawożernych (5-24 tys. zł), a także gospodarstwa wielokierunkowe (14-30 tys. zł).

Na wykresie 3.5 przedstawiono stosunek dopłat do działalności operacyjnej do wartości produkcji ogółem w procentach. Relacja ta wskazuje, o ile musiałyby wzrosnąć ceny produktów rolnych, w przypadku likwidacji tych dopłat przy dotychczasowej wysokości kosztów, aby gospodarstwa mogły uzyskać dochód osiągnięty pierwotnie w danym roku. W gospodarstwach ogółem relacja ta w latach 2004-2006 wzrosła z 3 do 16%, w roku 2007 obniżyła się do 13%, a w latach następnych wzrastała do 22% w roku 2009 i nieznacznie obniżyła się w latach 2010 i 2011. Spadek ten wynikał z korzystnych relacji cen na większość produktów rolniczych.

W największym stopniu od dopłat uzależnione były gospodarstwa wyspecjalizowane w chowie zwierząt trawożernych (relacja dopłat do produkcji w 2009 roku w tej grupie gospodarstw wyniosła 58%), w uprawach polowych (32%), gospodarstwa z produkcją mieszaną (30%) i nastawione na chów krów mlecznych (24%). Najmniej uzależnione od dopłat były gospodarstwa drobiarskie (relacja ta nie przekraczała 3%) i gospodarstwa ogrodnicze (maksymalnie 5%). Stosunkowo nisko uzależnione od analizowanych dopłat były także gospodarstwa nastawione na uprawy trwałe (10%) i chów trzody chlewnej (15%).

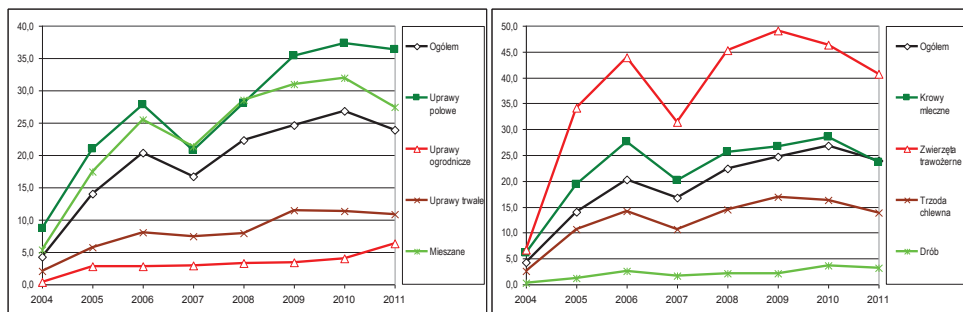
Wykres 3.5. Udział dopłat do działalności operacyjnej w wartości produkcji ogółem w latach 2004-2011 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Relacja dopłat do działalności operacyjnej do kosztów produkcji wskazuje, o ile procent powinny być obniżone koszty produkcji, w przypadku likwidacji tych dopłat i zachowaniu dotychczasowej wartości produkcji, aby dochód netto w danym roku nie uległ obniżeniu. Zależności w tym względzie są zbliżone do obserwowanych w przypadku relacji dopłat do produkcji.

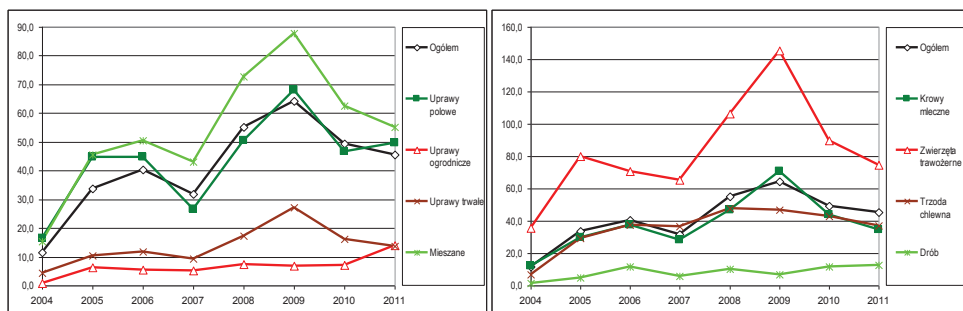
Wykres 3.6. Udział dopłat do działalności operacyjnej w kosztach ogółem w latach 2004-2011 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Na wykresie 3.7 przedstawiono dopłaty do działalności operacyjnej w relacji do wartości dodanej netto. Ponieważ dopłaty te brane są pod uwagę przy obliczaniu wartości dodanej netto, relacja ta oznacza udział tych dopłat w kształtowaniu wartości dodanej netto. Analizując zmiany w kolejnych latach obserwuje się coraz wyższy udział dopłat w kwocie wartości dodanej netto, z pewnym obniżeniem udziału w roku 2007 oraz w latach 2010 i 2011. W roku 2004 analizowane dopłaty stanowiły przeciętnie 12% wartości dodanej, a w roku 2009 aż 64%. Sytuacja ekonomiczna rolników w coraz mniejszym stopniu uzależniona jest od działalności produkcyjnej, a w coraz większym – od dopłat kierowanych kanałem pozarynkowym. W roku 2009 w gospodarstwach wyspecjalizowanych w chowie zwierząt trawożernych dopłaty stanowiły 145%, z produkcją mieszaną – prawie 88%, w gospodarstwach mlecznych – 71%, a w nastawionych na uprawy polowe – 68%. Najmniejszym udziałem dopłat w wartości dodanej netto charakteryzowały się gospodarstwa drobiowe i ogrodnicze. Pozbawienie dopłat tych gospodarstw nie spowodowałoby znacznego pogorszenia sytuacji finansowej tych gospodarstw.

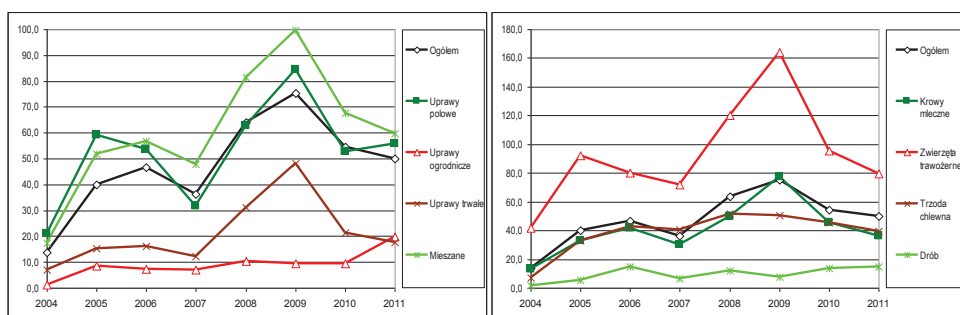
Wykres 3.7. Udział dopłat do działalności operacyjnej w wartości dodanej netto w latach 2004-2011 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Uzależnienie sytuacji finansowej gospodarstw rolnych od dopłat jest jeszcze bardziej widoczne w przypadku relacji dopłat do działalności operacyjnej do dochodu netto (wykres 3.8). Szczególnie dotyczy to gospodarstw osiągających trwale niskie dochody, a więc gospodarstw wyspecjalizowanych w chowie zwierząt trawożernych (od 42 do 164%) oraz wielokierunkowych (17-100%). W gospodarstwach utrzymujących zwierzęta trawożerne w latach 2008-2009 część dopłat posłużyła pokryciu bardzo wysokich kosztów produkcji, przewyższających wartość produkcji w cenach rynkowych. W roku 2009 przeciętnie w całej badanej populacji gospodarstw analizowana relacja dopłat wynosiła 75% dochodu netto. W latach 2010-2011 charakteryzujących się korzystną koniunkturą relacja ta obniżyła się do 55 i 50% dochodu netto.

Wykres 3.8. Udział dopłat do działalności operacyjnej w dochodzie netto w latach 2004-2011 (w proc.)

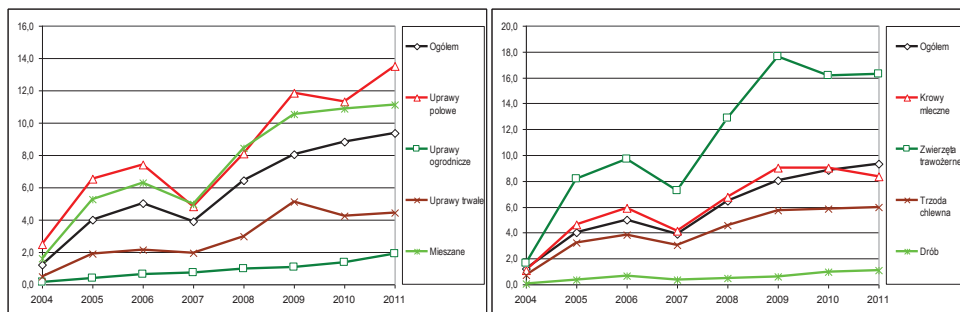


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Warto się więc przyjrzeć, jaki jest wpływ dopłat z I i II filara Unii Europejskiej oraz z budżetu krajowego. Na wykresach 3.9-3.12 przedstawiono relację jednolitych płatności obszarowych (JPO) do wartości produkcji ogółem, kosztów ogółem, wartości dodanej netto oraz dochodu netto z gospodarstwa rolnego. Zmiany relacji jednolitych płatności obszarowych do wartości produkcji ogółem są analogiczne jak płatności operacyjnych ogółem. Przeciętnie w gospodarstwach znajdujących się w polu obserwacji Polskiego FADN w roku 2011 relacja tych dopłat przekroczyła 9% i wyjąwszy rok 2007 przez cały analizowany okres praktycznie rosła. Pewna obniżka w ostatnich dwóch latach wystąpiła tylko w gospodarstwach wyspecjalizowanych w uprawach trwałych, chowie zwierząt trawożernych oraz w chowie krów mlecznych. Również znaczenie jednolitych płatności operacyjnych dla poszczególnych typów rolniczych jest analogiczne jak w przypadku dopłat do działalności operacyjnej. Najsilniej uzależnione od JPO były gospodarstwa wyspecjalizowane w chowie zwierząt trawożernych, w uprawach polowych i z produkcją mieszaną. W roku 2011 relacja ta kolejno osiągnęła poziom 16,3%, 13,5% oraz 11,1%. Znikome znaczenie JPO mają w gospodarstwach drobiowych i ogrodniczych (poniżej 2%).



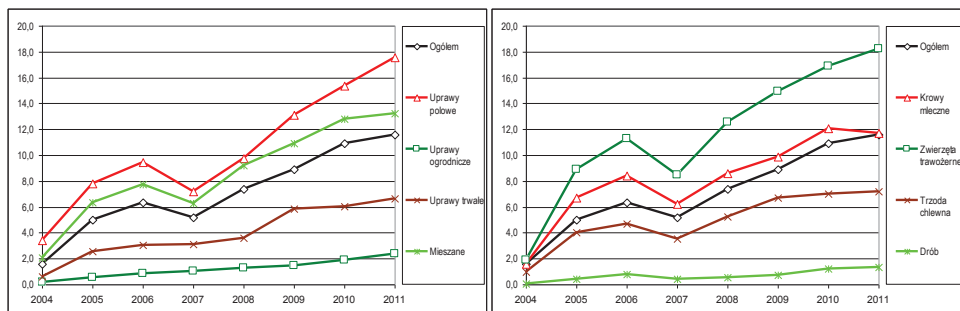
Wykres 3.9. Udział jednolitych płatności obszarowych w wartości produkcji ogółem w latach 2004-2011 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Podobnie też kształtują się relacje JPO do kosztów ogółem. Przeciętnie w gospodarstwach znajdujących się pod obserwacją Polskiego FADN w 2011 roku dopłaty te wyniosły w gospodarstwach ogółem 11,6%, w gospodarstwach nastawionych na chów zwierząt trawożernych 18,2%, na uprawy polowe 17,5%, a z produkcją mieszaną 13,2%.

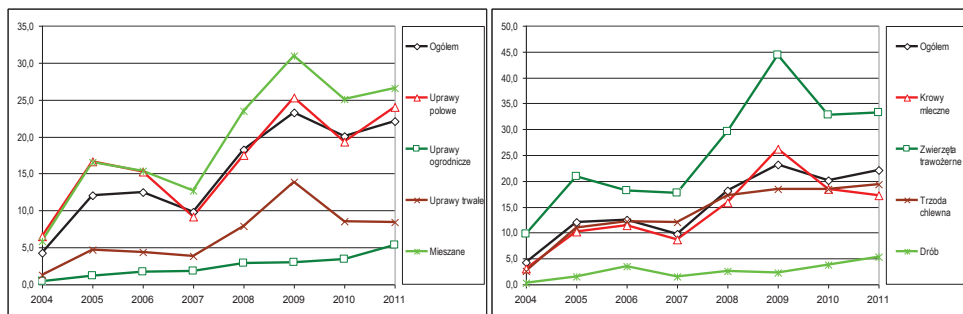
Wykres 3.10. Udział jednolitych płatności obszarowych w kosztach ogółem w latach 2004-2011 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Udział jednolitych płatności obszarowych w wartości dodanej netto w roku 2011 w gospodarstwach ogółem przekroczył 22%, w gospodarstwach wielokierunkowych 26,6%, a w wyspecjalizowanych w uprawach polowych 24% i nastawionych na chów zwierząt trawożernych 33,3% (wykres 3.11). Wpływ tych płatności na wartość dodaną netto w gospodarstwach ogrodniczych wyniósł 5,3%, a w gospodarstwach drobiowych 5,4%. Najwyższy udział tych płatności w większości typów rolniczych obserwowano w roku 2009 (przeciętnie 23,2%).

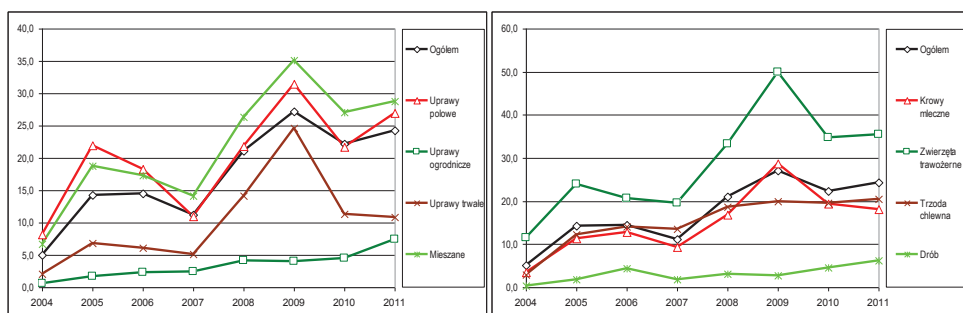
Wykres 3.11. Udział jednolitych płatności obszarowych w wartości dodanej netto w latach 2004-2011 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Wpływ JPO na dochód netto jest wyraźnie wyższy niż na wartość dodaną netto. Zmiany w poszczególnych latach są jednak różne. Po bardzo wysokim przyroście udziału tych płatności w roku 2005 w stosunku do roku 2004 nastąpiło nieznaczne obniżenie w roku 2006 i znacznie silniejsze w roku 2007, by następnie szybko wzrosnąć do ponad 27% w roku 2009 i nieznacznie obniżyć się w latach 2010-2011. Spadek udziału spowodowany był w dużym stopniu przyrostem dochodu w latach 2006, 2007 oraz 2010 i 2011, a przyrost w latach 2008 i 2009 obniżeniem się dochodu oraz przyrostem tych płatności w kwotach bezwzględnych. Na obserwowane zmiany w poszczególnych latach miały też wpływ relacje kursowe euro do złotego.

Wykres 3.12. Udział jednolitych płatności obszarowych w dochodzie netto w latach 2004-2011 (w proc.)



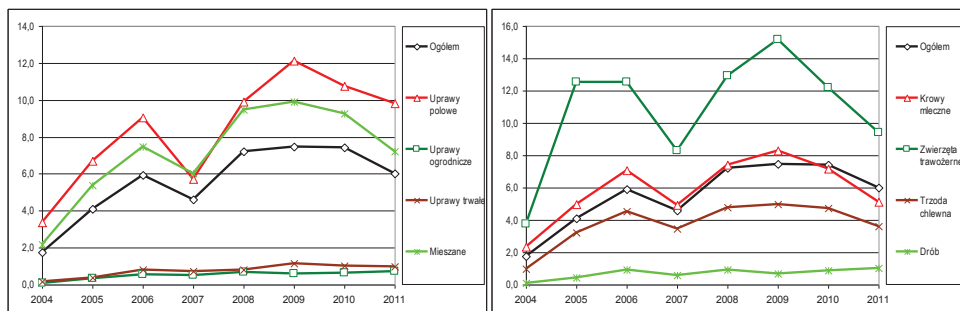
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

W gospodarstwach wielokierunkowych JPO osiągnęły w roku 2011 poziom 28,7% dochodu, w nastawionych na uprawy polowe 26,9%, a w gospodarstwach utrzymujących zwierzęta trawożerne 35,6%. Dochód netto w gospodarstwach drobiowych nieznacznie tylko zależy od jednolitych płatności operacyjnych (udział ich wynosi około 6,2%)

i w gospodarstwach ogrodniczych (7,4%). Do roku 2007 JPO w niewielkim stopniu wpływały też na dochód w gospodarstwach wyspecjalizowanych w uprawach trwałych (udział tych płatności nie przekraczał 7%), ale w latach 2008 i 2009 nastąpiło wyraźne zwiększenie znaczenia i w 2009 udział ten wyniósł prawie 25%. Związane to było ze znacznym pogorszeniem opłacalności produkcji sadowniczej. W roku 2011 w gospodarstwach tych udział JPO wyniósł niespełna 11% dochodu netto.

Na wykresach 3.13-3.16 przedstawiono relację uzupełniających płatności obszarowych (UPO) do wartości produkcji ogółem, kosztów ogółem, wartości dodanej netto oraz dochodu netto z gospodarstwa rolnego. Zmiany relacji płatności uzupełniających w stosunku do wartości produkcji (wykres 3.13) w gospodarstwach ogółem szybko rosły w latach 2004-2006 do poziomu 5,9%. Po obniżce w roku 2007 do 4,6% relacja ta uległa poprawie i w roku 2008 wyniosła ponad 7%, w kolejnych dwóch latach w utrzymała się praktycznie na tym samym poziomie i obniżyła się do 6% w roku 2011. Korzystniejsza z punktu widzenia gospodarstw sytuacja była w gospodarstwach wyspecjalizowanych w uprawach polowych, z produkcją mieszaną oraz utrzymujących zwierzęta trawożerne (w tym krowy mleczne). Dopłaty te prawie nie miały wpływu na sytuację ekonomiczną gospodarstw drobiowych, wyspecjalizowanych w uprawach trwałych i ogrodniczych.

Wykres 3.13. Udział płatności uzupełniających w wartości produkcji ogółem w latach 2004-2011 (w proc.)

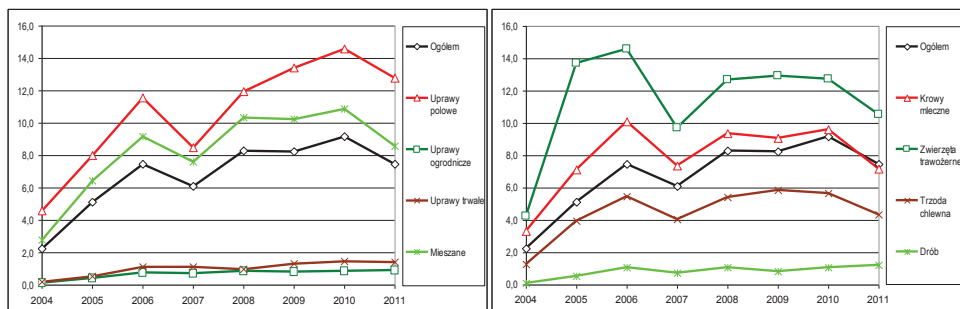


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Podobnie jak relacja dopłat uzupełniających do produkcji, w latach 2004-2006 szybko rosła relacja tych dopłat do kosztów ogółem i w roku 2006 osiągnęła poziom 7,5%. Po pewnym obniżeniu w roku 2007 wzrosła w roku 2008 i przekroczyła 8%. W roku 2010 relacja ta osiągnęła poziom 9,2%, a w roku 2011 obniżyła się do 7,2%. Najwyższy poziom relacja ta osiągnęła gospodarstwach wyspecjalizowanych w uprawach polowych w roku 2010 (14,6%), w chowie zwierząt trawożernych w 2006 roku (12,9%), a z produkcją mieszaną w roku 2010 (10,9%). W gospodarstwach ogrodniczych

czych w całym okresie nie przekroczyła 1%, a w gospodarstwach drobiowych i nastawionych na uprawy trwałe 1,5%.

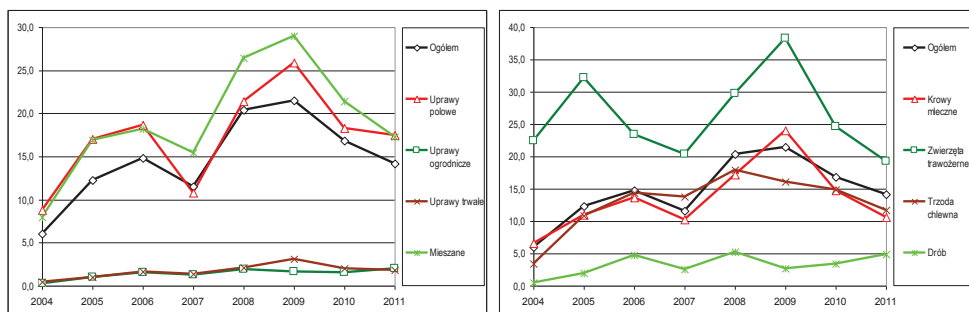
Wykres 3.14. Udział płatności uzupełniających w kosztach ogółem w latach 2004-2011 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Udział płatności uzupełniających w wartości dodanej netto w gospodarstwach ogółem wzrósł z poziomu 6% w roku 2004 do 21,5% w roku 2009 i 14,2% w roku 2011 (wykres 3.15). Największy udział w wartości dodanej netto w całym analizowanym okresie miały płatności uzupełniające w gospodarstwach nastawionych na chów zwierząt trawożernych (38,2% w 2009 roku), wielokierunkowych (29%), a także w gospodarstwach nastawionych na uprawy polowe (25,9%) i krow mlecznych (ponad 24%). W niewielkim stopniu dopłaty uzupełniające wpływały na wartość dodaną netto w gospodarstwach drobiowych, ogrodniczych i nastawionych na uprawy trwałe.

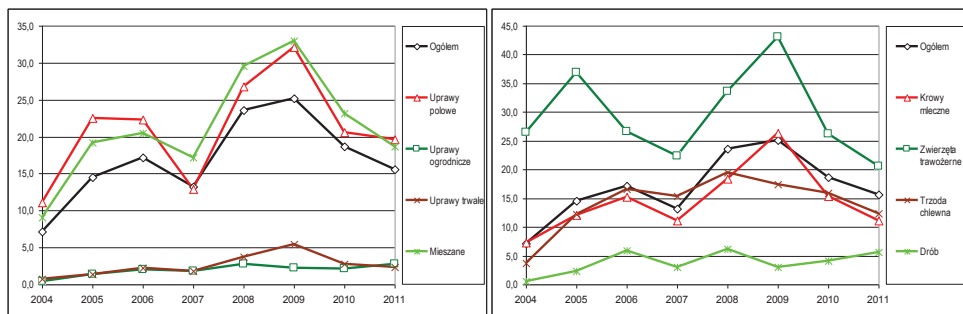
Wykres 3.15. Udział płatności uzupełniających w wartości dodanej netto w latach 2004-2011 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Udział płatności uzupełniających w dochodzie netto kształtował się w latach 2004-2011 podobnie jak udział w wartości dodanej netto, był tylko o 1-4 punktów procentowych wyższy (wykres 3.16).

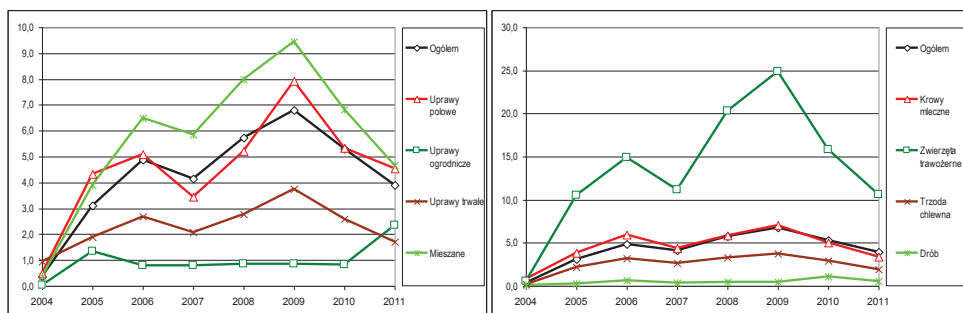
Wykres 3.16. Udział płatności uzupełniających w dochodzie netto w latach 2004-2011 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

W dalszej części analizy (wykresy 3.17-3.20) przedstawiono relacje pozostałych płatności operacyjnych finansowanych z II filara do produkcji ogółem, do kosztów ogółem, wartości dodanej netto i do dochodu netto. Najważniejszymi składnikami tych płatności są dopłaty rolnośrodowiskowe oraz dopłaty do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (LFA).

Wykres 3.17. Udział sumy płatności operacyjnych finansowanych z II filara w wartości produkcji ogółem w latach 2004-2011 (w proc.)



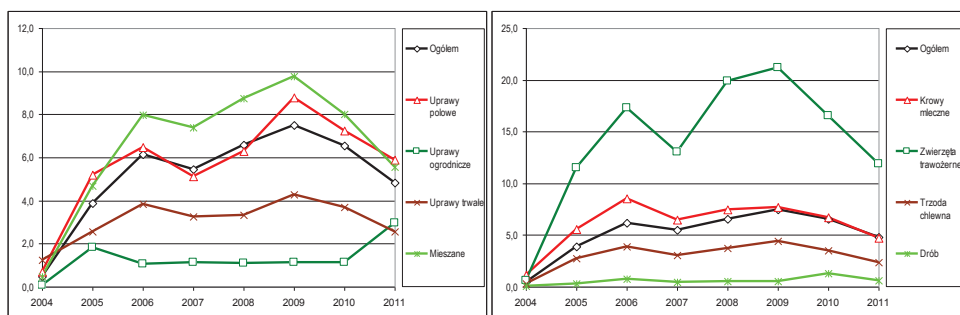
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

W większości analizowanych typów rolniczych przeciętny poziom płatności operacyjnych finansowanych z II filara w relacji do wartości produkcji systematycznie wzrastał z 0,4% w roku 2004 do 6,8% w roku 2009 (wykres 3.17). Wyjątkiem był rok 2007, w którym część dopłat przesunięto na rok następny, jednak wówczas kurs złotego w stosunku do euro był niekorzystny z punktu widzenia rolnika. W ostatnich dwóch latach o korzystnej koniunkturze w rolnictwie relacja ta uległa znacznemu obniżeniu do 3,9% w roku 2011. Tylko w gospodarstwach ogrodniczych, w których w roku 2011 wystąpiły znaczne szkody i uruchomiono dopłaty związane z pokryciem tych strat,

udział dopłat z II filara wyraźnie wzrósł. Najwyższą relację tych dopłat do produkcji osiągnęły gospodarstwa nastawione na chów zwierząt trawożnych, w których w roku 2009 wyniosła prawie 25%, a najniższą w gospodarstwach drobiowych i ogrodniczych. Niższy od przeciętnego poziom wsparcia uzyskały także gospodarstwa wyspecjalizowane w chowie trzody chlewnej i w uprawach trwałych.

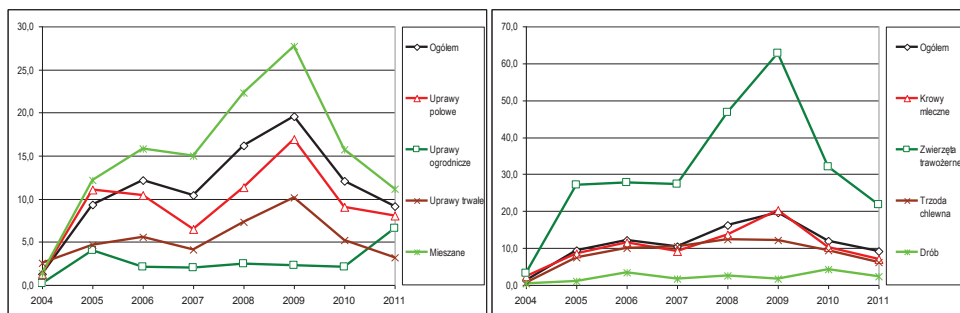
Podobne prawidłowości jak w poprzednim ujęciu można zauważyć w przypadku relacji tych płatności do kosztów ogółem (wykres 3.18). Relacja ta w gospodarstwach ogółem jest nieco wyższa niż obserwowana w przypadku JPO.

Wykres 3.18. Udział sumy płatności operacyjnych finansowanych z II filara w kosztach ogółem w latach 2004-2011 (w proc.)



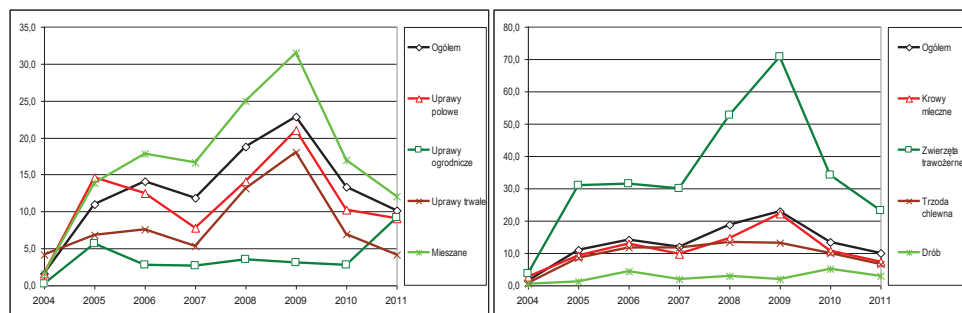
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Wykres 3.19. Udział sumy płatności operacyjnych finansowanych z II filara w wartości dodanej netto w latach 2004-2011 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Wykres 3.20. Udział sumy płatności operacyjnych finansowanych z II filara w dochodzie netto w latach 2004-2011 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Relacje płatności operacyjnych finansowanych ze środków II filara do wartości dodanej netto (wykres 3.19) oraz do dochodu netto (wykres 3.20) mają podobny rozkład w czasie i różnią się w zasadzie tylko udziałem procentowym. Udział procentowy dopłat z II filara w wartości dodanej netto jest o 1 do 7% niższy niż w dochodzie netto. Zróżnicowanie pomiędzy typami rolniczymi jest analogiczne jak w przypadku relacji do produkcji i kosztów. Szczególnie wysoki udział tych dopłat w dochodzie obserwowany był w gospodarstwach wyspecjalizowanych w chowie zwierząt trawoziernych, w których w roku 2009 wyniósł blisko 71%. Najmniej uzależnione od dopłat z II filara były gospodarstwa drobiarskie i ogrodnicze.

### 3.2. Zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej gospodarstw w zależności od wielkości ekonomicznej gospodarstw

Od 2010 roku w systemie FADN wielkość ekonomiczna gospodarstw rolnych określana jest na podstawie Standardowej Produkcji (SO, wyrażonej w euro), a dla celów analitycznych i publikacyjnych stosuje się podział gospodarstw na 6 klas:

- Bardzo małe (do 8 tys. euro SO),
- Małe (8 do 25 tys. euro SO),
- Średnio-małe (25 do 50 tys. euro SO),
- Średnio-duże (50 do 100 tys. euro SO),
- Duże (100 do 500 tys. euro SO),
- Bardzo duże (500 tys. euro SO i więcej).

Klasyfikację tę wykorzystano do przedstawienia sytuacji ekonomicznej gospodarstw w całym analizowanym okresie oraz wpływu dopłat do działalności operacyjnej (w tym dopłat bezpośrednich) na sytuację ekonomiczną gospodarstw z pola obserwacji Polskiego FADN. Dane dotyczące wartości produkcji ogółem, kosztów ogółem, wartości dodanej netto i dochodu netto zamieszczono w tabelach 3.1-3.4.

Wartość produkcji ogółem (tabela 3.1) jak już stwierdzono wcześniej rosła w okresie 2005-2007, obniżała się w latach 2008 i 2009 i wyraźnie wzrastała w latach 2010 i 2011. Prawdopodobnie ta dotyczy prawie wszystkich klas wielkości ekonomicznej z wyjątkiem gospodarstw 100-500 tys. euro SO, w których produkcja bardzo mocno wzrosła w roku 2007, a następnie utrzymywała się na podobnym poziomie. W gospodarstwach największych produkcja wzrastała przez cały okres z wyjątkiem roku 2009. Średnioroczny przyrost produkcji w gospodarstwach ogółem wyniósł 4,6% i w zasadzie zwiększał się wraz ze wzrostem wielkości ekonomicznej z 3,9% średniorocznie w gospodarstwach do 8 tys. euro SO do 13,3% w gospodarstwach bardzo dużych (500 i więcej tys. euro).

Tabela 3.1. Wartość produkcji ogółem w latach 2004-2011 w gospodarstwach z pola obserwacji Polskiego FADN (w zł)

Wielkość ekonomiczna (SO)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ogółem	85 981	83 090	87 865	93 557	90 812	87 237	100 969	115 723
do 8 tys. euro	30 266	27 813	29 535	35 327	31 997	29 392	34 048	37 904
8 do 25 tys. euro	54 980	53 247	56 372	66 885	65 057	59 575	71 763	82 815
25 do 50 tys. euro	134 192	131 609	132 553	168 579	168 754	155 508	178 040	205 541
50 do 100 tys. euro	324 249	289 634	291 743	341 390	352 465	338 048	348 877	403 921
100 do 500 tys. euro	823 711	850 833	780 901	1 025 756	1 077 062	1 014 696	969 111	1 151 204
500 tys. euro i więcej	3 447 015	3 911 579	5 480 165	5 849 400	6 218 729	5 366 806	7 011 865	7 662 330

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Koszty (tabela 3.2) przyrastały we wszystkich klasach wielkości ekonomicznej, a tempo przyrostu, podobnie jak w przypadku produkcji, zwiększało się z 4,6% w gospodarstwach najmniejszych do 14,4% w gospodarstwach ekonomicznie największych. Tempo przyrostu kosztów było jednak wyższe od tempa przyrostu wartości produkcji.

Tabela 3.2. Koszty ogółem w latach 2004-2011 w gospodarstwach z pola obserwacji Polskiego FADN (w zł)

Wielkość ekonomiczna (SO)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ogółem	67 195	67 956	70 779	72 965	81 828	81 420	85 242	97 430
do 8 tys. euro	24 953	24 793	25 108	28 034	29 601	29 760	30 239	33 842
8 do 25 tys. euro	42 924	43 849	45 109	51 106	57 627	56 267	58 623	67 588
25 do 50 tys. euro	98 946	101 536	100 006	123 880	140 414	136 381	137 768	157 542
50 do 100 tys. euro	245 431	225 150	224 829	250 887	296 399	280 366	267 482	309 964
100 do 500 tys. euro	645 255	686 094	660 290	802 458	1 003 117	896 387	808 041	969 449
500 tys. euro i więcej	3 144 719	3 584 118	4 733 346	5 573 996	6 546 183	5 900 897	7 148 186	7 735 046

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.



W gospodarstwach ogółem i w większości typów rolniczych wartość dodana netto rosła systematycznie w latach 2004-2007, obniżała się w latach 2008 i 2009 i znacznie wzrosła w dwóch ostatnich latach (tabela 3.3). Prawidłowość ta dotyczyła gospodarstw z większości klas wielkości ekonomicznej, z wyjątkiem gospodarstw największych, w których obniżyły wartości dodanej netto w stosunku do roku poprzedniego zanotowano już w roku 2007.

Tabela 3.3. Wartość dodana netto w latach 2004-2011 w gospodarstwach z pola obserwacji Polskiego FADN (w zł)

Wielkość ekonomiczna (SO)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ogółem	24 464	27 471	35 299	36 553	31 677	30 254	43 233	47 802
do 8 tys. euro	7 331	8 390	12 274	15 183	12 416	10 335	14 943	14 963
8 do 25 tys. euro	15 211	17 619	23 963	27 006	23 826	20 584	32 520	36 680
25 do 50 tys. euro	42 587	46 823	55 646	66 067	62 551	54 912	80 872	90 797
50 do 100 tys. euro	97 769	95 043	107 910	129 695	114 580	120 899	152 756	174 063
100 do 500 tys. euro	240 200	272 111	249 736	378 557	313 063	343 139	388 296	452 409
500 tys. euro i więcej	792 679	1 267 665	2 275 045	1 898 639	1 945 473	1 782 418	2 431 205	2 524 922

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Przeciętny dochód netto we wszystkich klasach wielkości ekonomicznej i w wszystkich analizowanych latach był dodatni. Pomijając kwoty bezwzględne, zmiany, jakie są obserwowane w poszczególnych klasach wielkości ekonomicznej, odzwierciedlają zmiany zachodzące w wartości dodanej netto.

Tabela 3.4. Dochód netto w latach 2004-2011 w gospodarstwach z pola obserwacji Polskiego FADN (w zł)

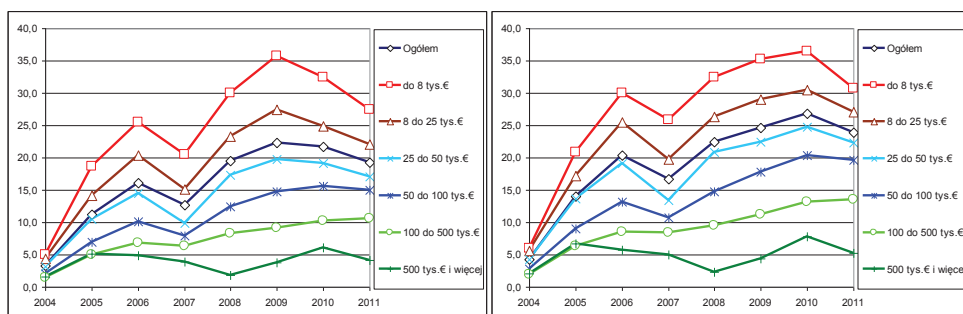
Wielkość ekonomiczna (SO)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ogółem	20 061	22 338	29 014	30 455	24 553	23 439	36 057	40 148
do 8 tys. euro	5 838	7 165	10 955	13 273	10 713	8 854	13 718	13 976
8 do 25 tys. euro	13 246	15 376	21 245	24 358	21 124	17 853	29 944	33 566
25 do 50 tys. euro	37 755	40 525	48 535	58 542	55 531	47 761	73 677	83 486
50 do 100 tys. euro	83 345	79 012	91 081	113 466	97 998	104 692	135 150	155 416
100 do 500 tys. euro	179 410	199 455	180 969	290 008	183 361	242 734	292 840	337 047
500 tys. euro i więcej	284 555	600 272	1 252 742	711 193	318 055	305 811	923 736	1 021 380

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Na wykresach 3.21-3.28 przedstawiono relacje dopłat do działalności operacyjnej ogółem, jednolitych płatności obszarowych, płatności uzupełniających oraz płatności do działalności operacyjnej finansowanych ze środków II filara do produkcji ogółem, kosztów ogółem, wartości dodanej netto i dochodu netto z gospodarstwa rolnego.

Udział dopłat do działalności operacyjnej w wartości produkcji prawie we wszystkich analizowanych latach (wykres 3.21) malała wraz z wielkością ekonomiczną gospodarstw. W gospodarstwach, w których standardowa produkcja (SO) nie przekroczyła 50 tys. euro, relacja ta osiągnęła maksimum w roku 2009, a w gospodarstwach najmniejszych (do 8 tys. euro SO) przekroczyła 35%. W gospodarstwach średnio-dużych (50-100 tys. euro) i bardzo dużych (500 i więcej tys. euro) maksymalny poziom osiągnęła w roku 2010, a w dużych (100-500 tys. euro) w roku 2011. Podobnie kształtowały się relacje dopłat do działalności operacyjnej do kosztów ogółem.

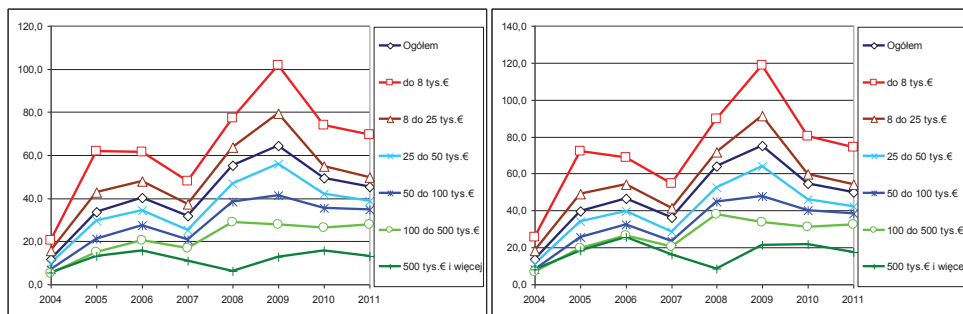
Wykres 3.21. Udział dopłat do działalności operacyjnej w produkcji ogółem (wykres lewy) i w kosztach ogółem (wykres prawy) w latach 2004-2011 (w proc.).



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Udział dopłat do działalności operacyjnej w wartości produkcji netto we wszystkich latach malał wraz z wielkością ekonomiczną (wykres 3.22). Relacja ta w większości klas wzrastała do roku 2006, obniżyła się w roku 2007, ponownie rosła osiągając maksimum w roku 2009 i obniżała się w latach 2010 i 2011. Jedynie w gospodarstwach największych obniżka wystąpiła w latach 2007-2008, a maksimum osiągnęła w roku 2010. Na uwagę zasługuje fakt, że w gospodarstwach najmniejszych w roku 2009 relacja ta przekroczyła 100% wartości dodanej netto. W większości klas wielkości ekonomicznej relacje dopłat do działalności operacyjnej do dochodu netto zachowują proporcje dopłat do wartości dodanej, są tylko o kilka punktów procentowych wyższe (wykres 3.22). W gospodarstwach najmniejszych ekonomicznie w 2009 roku dopłaty były o 20% wyższe od dochodu. Oznacza to, że część dopłat posłużyła do pokrycia relatywnie wysokich kosztów produkcji.

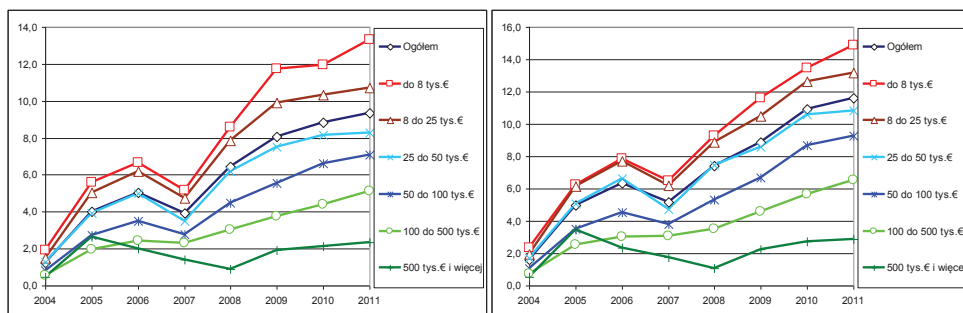
Wykres 3.22. Udział dopłat do działalności operacyjnej w wartości dodanej netto (wykres lewy) i dochodzie netto (wykres prawy) w latach 2004-2011 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Udział jednolitych płatności obszarowych (JPO) w wartości produkcji prawie w całym analizowanym okresie systematycznie wzrastał. Jedynie w roku 2007 uległ obniżeniu, a w gospodarstwach największych po wyraźnym wzroście w roku 2005 aż do roku 2008 systematycznie obniżał się, a następnie również rósł (wykres 3.23). Najwyższym udziałem charakteryzowały się gospodarstwa najmniejsze ekonomicznie (w roku 2011 stanowiły 13,3% produkcji ogółem), a najniższym największe (2,3%). Podobne zależności obserwowano w zakresie relacji JPO do kosztów produkcji ogółem (wykres 3.23), jedynie udział procentowy był wyższy.

Wykres 3.23. Udział jednolitych płatności obszarowych w produkcji ogółem (wykres lewy) i w kosztach ogółem (wykres prawy) w latach 2004-2011 (w proc.)

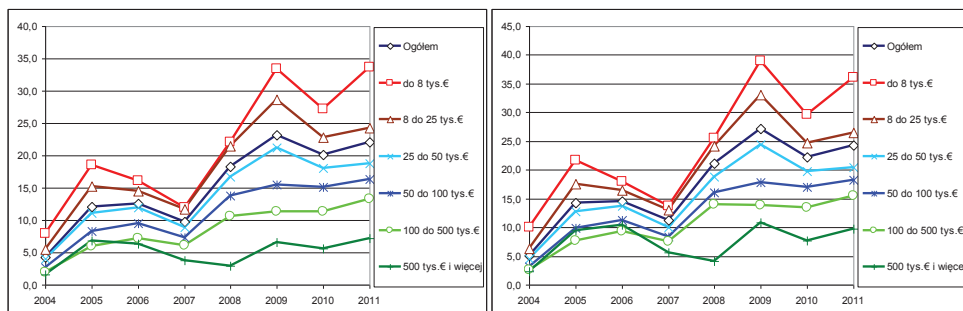


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Udział jednolitych płatności obszarowych w wartości dodanej netto (wykres 3.24) po wzroście w 2005 roku obniżał się w latach 2006 i 2007, mocno wzrósł w latach 2008 i 2009; w gospodarstwach, które nie przekroczyły 50 tys. euro SO, obniżył się w roku 2010 i wzrósł w roku 2011. W gospodarstwach o wielkości ekonomicznej od 50 do 500 tys. euro, po obniżce w roku 2007, udział ten systematycznie wzrastał aż do roku 2011. W gospodarstwach bardzo dużych (powyżej 500 tys. euro) obniżka relacji

następowała do roku 2008, następnie nieco wzrosła i praktycznie utrzymała się na zbliżonym poziomie jak w roku 2005. Podobnie jak w przypadku relacji do produkcji i kosztów relacja najwyższa była w gospodarstwach najmniejszych ekonomicznie i obniżała się wraz z wielkością ekonomiczną. Udział JPO w dochodzie netto z gospodarstwa rolnego (wykres 3.24) był od 1 do 6 punktów procentowych wyższy niż w przypadku relacji do wartości dodanej netto.

Wykres 3.24. Udział jednolitych płatności obszarowych w wartości dodanej netto (wykres lewy) i dochodzie netto (wykres prawy) w latach 2004-2011 (w proc.)



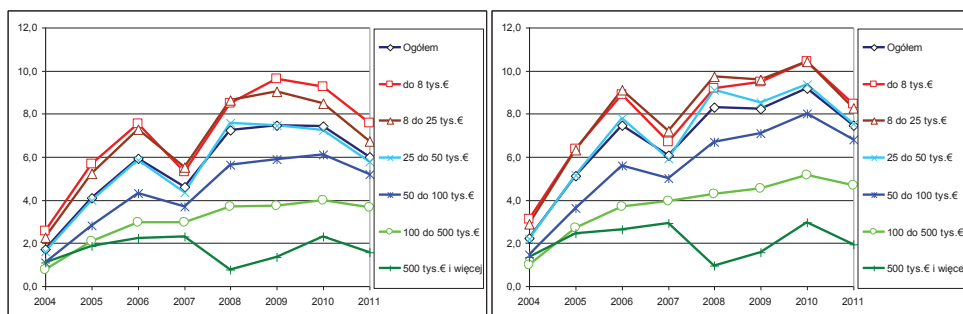
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Udział płatności uzupełniających w produkcji ogółem średnio w całej zbiorowości gospodarstw po szybkim wzroście w latach 2005-2006 i mocnej obniżce w roku 2007, wzrósł w roku 2008, w dwóch kolejnych latach analizowanego okresu dalej rósł i utrzymywał się na zbliżonym poziomie, wreszcie obniżył się w roku 2011 (wykres 3.25). W gospodarstwach bardzo małych (do 8 tys. euro SO) i małych (8-12 tys. euro) najwyższy poziom relacji osiągnęły gospodarstwa w roku 2009, uzyskując odpowiednio 9,6 i 9,0%. W gospodarstwach dużych (100-500 tys. euro SO) obserwowany był przyrost tej relacji prawie w całym okresie, osiągając poziom 4% wartości produkcji. Pewna obniżka nastąpiła dopiero w roku 2011. W gospodarstwach największych systematyczny przyrost relacji następował w latach 2004-2007, w roku 2008 wystąpiła znaczna obniżka, wzrost w kolejnych dwóch latach i obniżka w roku 2011. W gospodarstwach tych udział płatności uzupełniających wynosił od 0,8 do 3,3% wartości produkcji. Podobne prawidłowości obserwuje się w przypadku relacji tych płatności do kosztów ogółem (wykres 3.25). Główna różnica polega na tym, że maksimum relacji wystąpiło w roku 2009, a udział procentowy był od 0,5 do 2% wyższy niż w przypadku relacji do produkcji ogółem.

Prawidłowości w zakresie relacji dopłat uzupełniających do wartości dodanej netto i dochodu netto w całym analizowanym okresie kształtowały się bardzo podobnie (wykres 3.26). Wraz z wielkością ekonomiczną gospodarstw obserwowano malejący udział tych płatności. We wszystkich klasach wielkości ekonomicznych udział

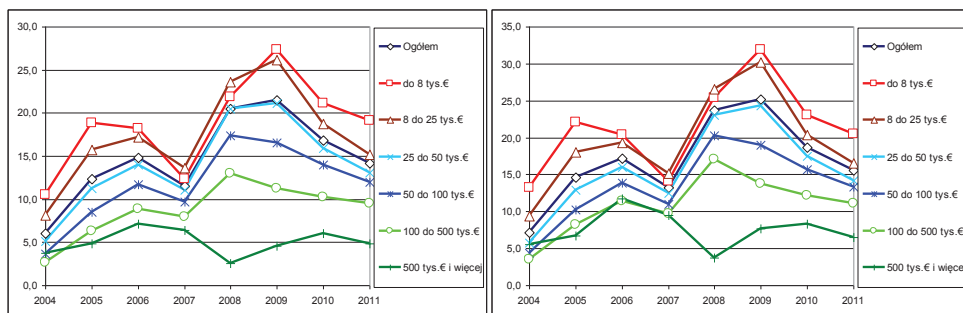
płatności uzupełniających w wartości dodanej netto przez rok lub dwa lata wzrastał, następnie przez rok lub dwa wyraźnie obniżał się i znowu przez rok lub dwa wzrastał, osiągając w najniższych klasach maksimum w roku 2009, w średnich w roku 2008, a w klasie gospodarstw największych w roku 2010. Maksymalny udział tych dopłat w klasie do 8 tys. euro SO wyniósł 31,9%, w klasie 8-25 tys. euro – 30,2%, w klasie 25-50 tys. euro – 24,3%, w klasie 50-100 tys. euro – 20,2%, w klasie 100-500 tys. euro – 17,1%, a w klasie największej (500 tys. euro i więcej) – 11,7% wartości dodanej netto. Udział tych płatności w dochodzie netto był wyższy od 1 do 6% zależnie od klasy i roku analizy.

Wykres 3.25. Udział płatności uzupełniających w produkcji ogółem (wykres lewy) i do kosztów ogółem (wykres prawy) w latach 2004-2011 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Wykres 3.26. Udział płatności uzupełniających w wartości dodanej netto (wykres lewy) i dochodzie netto (wykres prawy) w latach 2004-2011 (w proc.)

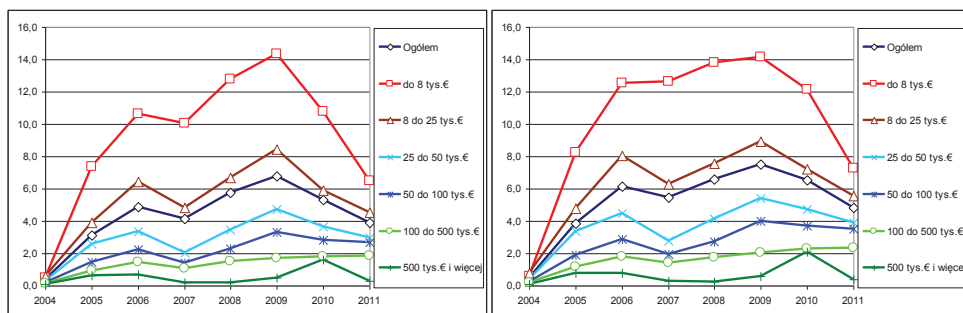


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Relacje dopłat do działalności operacyjnej finansowanych ze środków II filara do wartości produkcji ogółem w gospodarstwach (wykres 3.27) przypominają relacje obserwowane w przypadku dopłat uzupełniających (por. wykres 3.25). Różnice dotyczą głównie głębokości obniżki w roku 2007, która była znacznie płytsza oraz obniżki w latach 2010 i 2011 w klasach wielkości ekonomicznej do 50 tys. euro SO, która

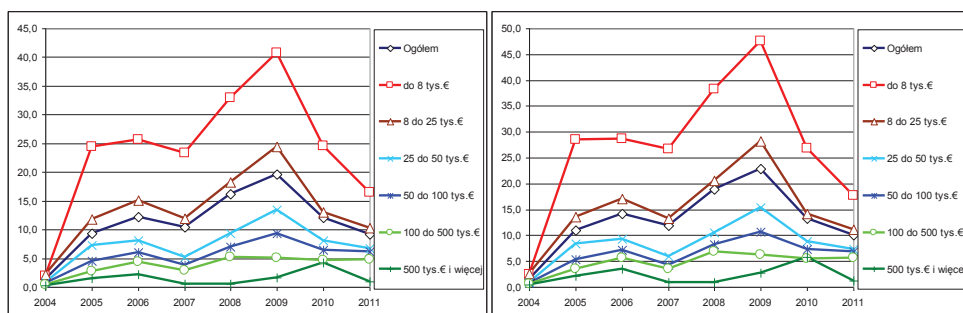
z kolei była znacznie większa. Maksymalny stosunek płatności operacyjnych z II filara do wartości produkcji w gospodarstwach najmniejszych wyniósł 14,3%, a w gospodarstwach największych 1,6%. W roku 2011 relacja ta wyniosła odpowiednio 6,5 i 0,3%. W przypadku relacji płatności do działalności operacyjnej z II filara do kosztów ogółem (wykres 3.27) różnice były niewielkie i dotyczyły głównie udziału procentowego, który przeciętnie nie przekroczył 1,0, a maksymalnie wyniósł 2,6 punktu procentowego.

Wykres 3.27. Udział sumy płatności do działalności operacyjnej finansowanych z II filara w produkcji ogółem (wykres lewy) i do kosztów ogółem (wykres prawy) w latach 2004-2011 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Wykres 3.28. Udział sumy płatności do działalności operacyjnej finansowanych z II filara w wartości dodanej netto (wykres lewy) i w dochodzie netto (wykres prawy) w latach 2004-2011 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Bardzo podobne wnioski, jak wyżej opisane, można wyciągnąć porównując relacje sumy płatności do działalności operacyjnej z II filara do wartości dodanej netto i dochodu netto (wykres 3.28, por. wykres 3.26). Relacja tych dopłat do dochodu netto wyniosła maksymalnie 47,6% w roku 2009 w gospodarstwach do 8 tys. euro SO i 5,8% w gospodarstwach największych w roku 2010 oraz odpowiednio 17,6% i 1,2% w roku 2011.

## 4. Propozycje dla Polski w perspektywie finansowej na lata 2014-2020

Z końcem bieżącego roku mija poprzednia perspektywa finansowa w Unii Europejskiej, a w listopadzie 2013 roku ostatecznie zatwierdzono wieloletni budżet na lata 2014-2020. Po długich negocjacjach pomiędzy Komisją, Radą i Parlamentem UE, czyli instytucjami odpowiedzialnymi za skuteczne rozdysponowanie środków unijnych, wyłonił się nowy budżet, a wraz z nim podział kwot na poszczególne kraje. W nowej perspektywie finansowej fundusze unijne będą charakteryzować się dużą elastycznością. Oprócz instytucji centralnych będą w tym procesie uczestniczyć samorządy, których rola w rozdysponowaniu i wydatkowaniu środków z UE ma znacząco wzrosnąć w nadchodzącym okresie programowania.

Porównując budżet UE z lat 2007-2013 do budżetu zatwierdzonego na lata 2014-2020 można stwierdzić, iż ogólna kwota zmniejszyła się z 1035 mld euro do 960 mld euro<sup>13</sup>, co oznacza spadek o 75 mld euro, czyli o 7,2%. W dobie kryzysu prace nad wieloletnim budżetem ujawniły silny podział między płatnikami netto, a beneficjentami, który przeniósł się także na najwyższe organy UE. Osiągnięcie kompromisu było niezwykle trudne. Wieloletnie ramy finansowe dla UE przewidują wydatki rzędu 960 mld euro w zobowiązaniach oraz ponad 908 mld euro w rzeczywistych płatnościach na siedem lat.

W tabeli 4.1 przedstawiono budżety UE na lata 2007-2013 i 2014-2020. Różnice pomiędzy nimi polegają na tym, że zmniejszyły się kwoty na polityki: spójności i rolną, a istotnie zwiększyły się na wsparcie konkurencyjności dla wzrostu i zatrudnienia. Natomiast w niewielkim stopniu wzrosły środki na: bezpieczeństwo i sprawy obywatelskie, Europę w świetle i administrację. Wartość środków finansowych na program „Konkurencyjność dla wzrostu i zatrudnienia” zwiększyła się o 34,1 mld euro, czyli o 37,3%. W dobie światowego kryzysu zmiany te są uzasadnione i wynikają z istotnego zwiększenia się poziomu bezrobocia oraz malejącej konkurencyjności większości gospodarek krajów Unii Europejskiej.

Na uwagę zasługuje także fakt, że w ostatnich 20 latach miał miejsce znaczący spadek udziału środków przeznaczonych na WPR w budżecie unijnym, z około 60% w 1988 roku do 42,7% w perspektywie finansowej obowiązującej do końca 2013 roku<sup>14</sup>. Natomiast w perspektywie obejmującej lata 2014-2020 planuje się dalsze zmniejszenie udziału środków na WPR do 37,4%. Mimo to WPR pozostaje nadal największą pozycją budżetową z 373,2 mld euro, przewyższającą Politykę Spójności (325,1 mld euro).

<sup>13</sup> European Council conclusions on the multiannual financial framework 2014/2020 and the CAP, Directorate general for internal policies, Policy department: structural and cohesion policies, Agriculture and rural development (IP/B/AGRI/NT/2013\_4), July 2013 (dostęp: 28.08.2013 r.).

<sup>14</sup> M. Chądzyński, *Wspólna Polityka Rolna w perspektywie budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 – wybrane aspekty*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, t. XIV, z. 3.

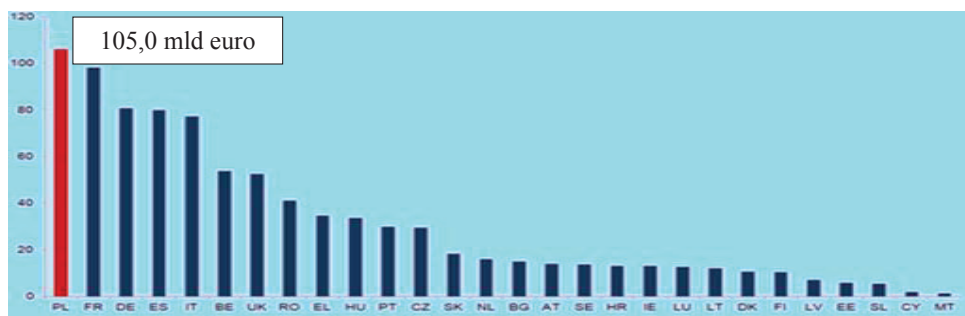
Tabela 4.1. Różnice w wysokości środków przeznaczonych na różne programy UE w latach 2007-2013 a 2014-2020 (w mld euro)

Wyszczególnienie	2007-2013	2014-2020
Konkurencyjność dla wzrostu i zatrudnienia	91,5	125,6
Polityka Spójności	354,8	325,1
Polityka rolna	420,7	373,2
Bezpieczeństwo i sprawy obywatelskie	13,3	15,7
Europa w świetle	56,8	58,7
Administracja	57,1	61,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm) (dostęp: 31.10.2013 r.).

Polska jest nadal największym beneficjentem budżetu UE także na lata 2014-2020. Środki finansowe dla Polski ulegają powiększeniu o 3 mld euro, ze 102 mld euro w latach 2007-2013 do 105 mld euro na lata 2014-2020 (wzrosły o 3,8%). W ramach Polityki Spójności Polska otrzyma 72,9 mld euro, a na Wspólną Politykę Rolną przypadło 32,1 mld euro<sup>15</sup>. Polska pod względem otrzymanych środków finansowych z budżetu UE na lata 2014-2020 zajmuje pierwsze miejsce przed Francją, Niemcami, Hiszpanią i Włochami. Najmniej pieniędzy unijnych otrzyma Malta, Cypr, Słowenia, Estonia oraz Łotwa (wykres 4.1). Świadczyć to może z jednej strony o znaczących różnicach w rozwoju gospodarczym i potrzebie ich zmniejszenia pomiędzy naszym krajem a innymi krajami Europy, z drugiej zaś o umiejętnościach negocjacyjnych naszych europarlamentarzystów i rządu.

Wykres 4.1. Wysokość środków z budżetu UE na lata 2014-2020 w poszczególnych krajach (w mld euro)



Źródło: opracowanie na podstawie: [http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm) (dostęp: 31.10.2013 r.).

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm) (dostęp: 31.10.2013 r.).

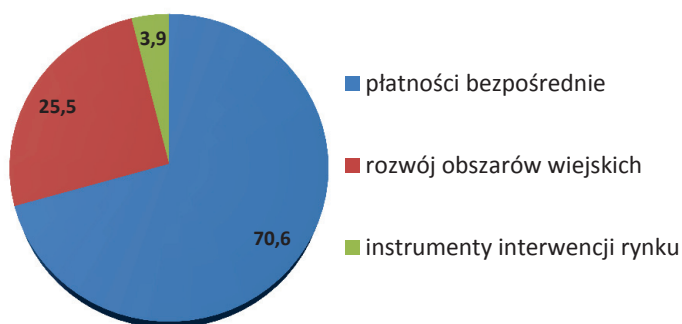


#### 4.1. Wspólna Polityka Rolna

WPR powinna zapewnić bezpieczne i wystarczające dostawy żywności, chronić środowisko i krajobraz, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego standardu życia dla ludności wiejskiej oraz podniesieniu konkurencyjności rolnictwa unijnego. Aby osiągnąć te cele, Komisja Europejska zamierza wprowadzić pewne zmiany prowadzące do włączenia WPR do strategii Europa 2020<sup>16</sup>. W przyszłości budżet dla rolnictwa będzie również wspierać zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi oraz walkę ze zmianami klimatu, a także przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju terytorialnego w całej Europie.

Porozumienie Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie reformy Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 opiera się na czterech propozycjach rozwiązań z października 2011 roku dotyczących: płatności bezpośrednich, wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, rozwoju obszarów wiejskich oraz finansowania WPR, zarządzania i monitorowania nią. Szereg kwestii dotyczących finansowania WPR po określeniu ogólnych zasad i ram pozostawiono w gestii polityk rolnych poszczególnych krajów. Dotyczy to zwłaszcza przenoszenia środków między filarem pierwszym a drugim, przenoszenia środków krajowych na płatności bezpośrednie i rozwój obszarów wiejskich oraz stawki współfinansowania.

Wykres 4.2. Proponowana przez UE struktura wydatków na WPR w latach 2014-2020 (w proc.)



Źródło: *European Council conclusions on the multiannual financial framework 2014/2020 and the CAP (2013) Directorate general for internal policies, Policy department: structural and cohesion policies, Agriculture and rural development (IP/B/AGRI/NT/2013\_4), July 2013 (dostęp: 28.08.2013 r.).*

<sup>16</sup> Polityka Spójności odgrywa pierwszoplanową rolę w realizacji zamierzeń i celów strategii Europa 2020 w całej Unii Europejskiej.



W perspektywie finansowej na lata 2014-2020 kwota WPR rozdzielona zostanie w Polsce na dwa filary, w proporcji<sup>20</sup>:

- 65,8% – płatności bezpośrednio i środki regulacji rynku,
- 34,2% – płatności na rozwój obszarów wiejskich.

Zaplanowane na lata 2014-2020 coroczne kwoty płatności bezpośrednich będą systematycznie się zwiększały, podczas gdy płatności na PROW będą się zmniejszały (tabela 4.2).

Tabela 4.2. Proponowane środki dla Polski w ramach płatności bezpośrednich i rozwoju obszarów wiejskich z budżetu UE w latach 2014-2020 (w mln euro, ceny bieżące)

Rodzaj wsparcia	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie 2014-2020
Płatności bezpośrednie	2 970	2 987	3 005	3 022	3 042	3 062	3 062	21 150
Rozwój obszarów wiejskich	1 571	1 570	1 569	1 567	1 565	1 564	1 562	10 968
Łącznie płatności i PROW	4 541	4 557	4 574	4 589	4 607	4 626	4 624	32 118

Źródło: MRiRW, za: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009; Środki na rozwój obszarów wiejskich – decyzja KE z 27 kwietnia 2010 r. (2010/236/EU), stan na 19.09.2013 r.

Środki w ramach I filara stały się ważnym instrumentem WPR, odpowiedzialnym za: wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych, utrzymanie użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej, a także instrumentem pomocnym w realizacji nowych wyzwań związanych z ochroną zasobów naturalnych, zmianami klimatycznymi, gospodarką wodną i różnorodnością biologiczną. W nowej perspektywie budżetowej istnieje też możliwość wsparcia młodych rolników i małych gospodarstw oraz niektórych sektorów produkcji rolnej. Działania I filara będą finansowane w całości z budżetu UE. Polska zachowa możliwość uzupełniania płatności bezpośrednich pieniędzmi z budżetu krajowego.

W zakresie II filara WPR, Komisja Europejska zaproponowała uproszczenie i zmniejszenie liczby działań, w celu skoncentrowania się na wspieraniu konkurencyjności, innowacji, podejmowania działalności przez młodych rolników, zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi i zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Zmieni się podejście do rozwoju obszarów wiejskich oraz do polityki wspierania tego rozwoju z podejścia sektorowego w kierunku zintegrowanego. Położy się większy nacisk na współpracę w sektorach i pomiędzy nimi<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> MRiRW, za: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009; Środki na rozwój obszarów wiejskich – decyzja KE z 27 kwietnia 2010 r. (2010/236/EU), stan na 19.09.2013 r.

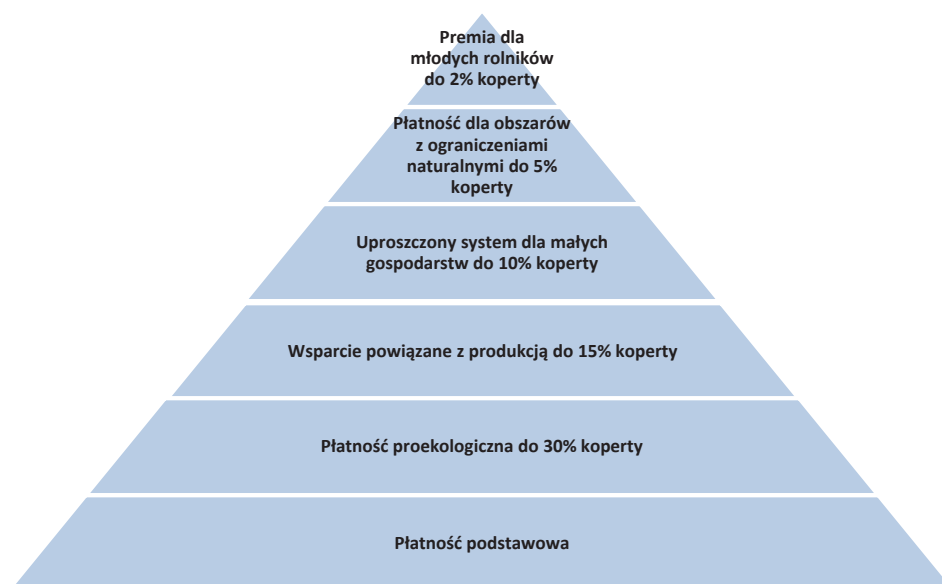
<sup>21</sup> Wysokość kwot na filary nie jest ostatecznie znana z uwagi na możliwość przenoszenia środków finansowych pomiędzy nimi w ramach uprawnień przekazanych poszczególnym krajom przez ustawodawców.

## 4.2. Płatności bezpośrednie

W I filarze WPR w latach 2014-2020 w porównaniu z okresem 2007-2013 nastąpią pewne zmiany. Płatności jednolite przyznawane gospodarstwom zostaną zastąpione pięciowym systemem wsparcia, obejmującym:

- „płatność podstawową” od hektara oddzieloną od produkcji i jednolitą w danym państwie członkowskim lub regionie, ale niejednolitą na całym terytorium UE, przeznaczoną wyłącznie dla czynnych zawodowo rolników,
- dodatkowe wsparcie wyrównujące koszty związane z dostarczaniem środowiskowych dóbr publicznych, niewynagradzanych na rynku (*greening component* – instrument obowiązkowy dla wszystkich państw UE),
- płatność bezpośrednią dla młodych rolników (instrument obowiązkowy dla wszystkich państw UE),
- dodatkowe wsparcie dochodów na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych (instrument nieobowiązkowy dla państw Unii),
- pomoc powiązaną z produkcją (związaną z liczbą hektarów, plonami czy pogłowiem) (instrument nieobowiązkowy dla państw Unii),
- uproszczony system płatności dla małych gospodarstw (instrument nieobowiązkowy dla państw Unii).

Rysunek 4.1. Struktura kopert krajowych – płatności bezpośrednie



Źródło: opracowanie własne [za:] M. Zagórski, WPR po 2013 roku – ocena i propozycje modyfikacji, „Wieś i Rolnictwo” 2012, nr 1, s. 55.

Zmieniono także zakres sektorów objętych interwencją publiczną<sup>22</sup>.

Wzrost środków I filara WPR w Polsce spowodowany jest przede wszystkim końcem okresu dochodzenia do pełnych płatności (tzw. *phasing-in*) i nieznacznym wzrostem wynikającym z konwergencji zewnętrznej dopłat bezpośrednich w UE. Polska stawka płatności bezpośrednich w przeliczeniu na hektar nie przekroczy 220 euro/ha w latach 2014-2020. Jednakże dopłaty będziemy mogli zwiększyć korzystając z możliwości przesunięcia 25% z II do I filara, co daje szansę na osiągnięcie poziomu ok. 245 euro/ha, tj. niemalże 95% średniej unijnej, która będzie wynosiła poniżej 260 euro/ha. W celu ewentualnego podwyższenia poziomu płatności bezpośrednich w Polsce trzeba będzie przesunąć ok. 2,5 mld euro z II do I filara WPR<sup>23</sup>. Zmniejszenie II filara może zostać zrekompensowane przez wygospodarowanie środków na rozwój obszarów wiejskich w ramach Polityki Spójności.

### 4.3. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>24</sup>

Ogólny budżet UE-28 dla filara drugiego wynosi 84,9 mld euro, czyli mniej niż było to w latach 2007-2013 (96,2 mld euro). W ujęciu realnym stanowi to oczywiście znaczącą redukcję. Nowe przepisy zapewniają bardziej elastyczne podejście niż to było we wcześniejszych programach. Cele, jakie wyznaczyła Unia Europejska są oparte na sześciu programach<sup>25</sup>:

- wspieranie wiedzy i innowacji,
- zwiększenie konkurencyjności rolnictwa oraz zrównoważona gospodarka leśna,
- promowanie organizacji łańcucha żywnościowego, w tym przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu oraz zarządzanie ryzykiem,
- odtwarzanie, ochronę i wzmacnianie ekosystemów,
- promowanie efektywnego gospodarowania zasobami i przejścia na gospodarkę niskoemisyjną,
- zwiększenie włączenia społecznego, ograniczenie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

---

<sup>22</sup> M. Marciniak, *Aktualności o programowaniu WPR na lata 2014-2020*, <http://wiesczyglobalnawioska.pl/baza-wiedzy/aktualnosci-o-programowaniu-wpr-na-lata2014-2020/> (dostęp: 28.09.2013 r.).

<sup>23</sup> „Biuletyn Informacyjny MRiRW” 2013, nr 4/5, s. 7 (zamieszczone informacje o stawkach płatności bezpośrednich nie są jeszcze ostateczne).

<sup>24</sup> Aktualnie trwają w Polsce konsultacje nad strukturą i wysokością środków przeznaczonych na realizację poszczególnych działań w PROW na lata 2014-2020. Zatwierdzony przez Radę Ministrów dokument zostanie przesłany do negocjacji Komisji Europejskiej. Zakończenie prac nastąpi po przyjęciu przepisów wspólnotowych dotyczących wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

<sup>25</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny (EFR) na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), COM(2011)627, wersja ostateczna, Bruksela, 12.10.2011.

Środki realizacji PROW w latach 2014-2020 ograniczono do 26 obszarów. Wynika to z chęci uproszczenia wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto możliwe będzie przygotowanie podprogramów, które będą korzystały z bardziej intensywnego wsparcia, np. na wsparcie młodych rolników, drobnych producentów rolnych, obszarów górskich, tworzenie krótkich łańcuchów dostaw<sup>26</sup>. Realizacja polityk rozwoju obszarów wiejskich będzie ściśle powiązana z polityką spójności.

Komisja Europejska przewiduje, że co najmniej 30% środków PROW będzie przeznaczony na działania środowiskowe i przeciwdziałanie zmianom klimatu oraz co najmniej 5% na działania LEADER. Polityka rozwoju obszarów wiejskich prowadzona będzie także w ścisłej koordynacji z innymi strategiami za pośrednictwem unijnych wspólnych ram strategicznych oraz umowy o partnerstwie zawieranej na poziomie krajowym, obejmujące wszelkie rodzaje wsparcia z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Morski i Rybacki).

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego II filar WPR zostanie dofinansowany środkami w wysokości 4,5 mld euro z Polityki Spójności. Każdy program (krajowy lub regionalny) będzie wskazywał sposób inwestowania w rozwój obszarów wiejskich. Jak informuje Ministerstwo: „W ramach Polityki Spójności, europejskie pieniądze będą mogły być kierowane m.in. na działania wspierające rozwój pozarolniczej przedsiębiorczości oraz zwiększające dostęp i upowszechniające wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych. Dofinansowanie uzyskają także inwestycje związane z produkcją i dystrybucją odnawialnych źródeł energii oraz ze zwiększaniem efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej. Znaczna część środków Polityki Spójności trafi na tzw. projekty miękkie, mające na celu zwiększenie aktywności zawodowej, walkę z ubóstwem i wyłączeniem społecznym, wyrównywaniem szans edukacyjnych. Ponadto wspierane będą również kompleksowe projekty na rzecz obszarów ze specyficznymi problemami (np. byłe PGR)”<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Komisja Europejska, Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, Funduszu Spójności, EFR na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS i Funduszu Spójności, oraz uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, KOM(2011)615, wersja ostateczna, Bruksela, 6.10.2011, s. 17.

<sup>27</sup> [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/2014\\_2020/Strony/Polityka\\_spojnosci\\_w\\_latach\\_2014\\_2020](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/2014_2020/Strony/Polityka_spojnosci_w_latach_2014_2020) (dostęp: 29.10.2013 r.).

#### 4.4. Możliwe przesunięcia pomiędzy filarami WPR

W ramach trójstronnego dialogu zostały uzgodnione przez Parlament Europejski, Radę i Komisję elementy reformy WPR na lata 2014-2020<sup>28</sup>. Dotyczyły one m.in. możliwości przenoszenia środków między filarami WPR. Istnieją dwie możliwości przenoszenia środków między filarami: pierwszy dotyczy przeniesienia do 15% z I do II filara WPR. Drugi dotyczy możliwości przeniesienia do 15% z puli drugiego do pierwszego filara na płatności bezpośrednie lub do 25% dla tych krajów, które otrzymują mniej niż 90% średniej stawki unijnej. Dotyczy to 12 państw: Bułgarii, Estonii, Finlandii, Łotwy, Litwy, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Hiszpanii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Z napływających informacji wynika, że zdecydowana większość krajów UE zamierza wesprzeć II filar kosztem I filara. Polska ma w tym obszarze odmienne zdanie.

W magazynie „AgraEurope” z 01.10.2013 r. (nr 2585) przedstawiono alokację oraz symulację środków drugiego filara na poszczególne państwa Unii Europejskiej. Tabela 4.3 przedstawia kwoty dotacji z UE dla filara drugiego dla każdego państwa członkowskiego w budżecie rocznym – bez transferów między filarami, natomiast tabela 4.4 przedstawia skrajne warianty finansowe przenoszenia środków między filarami w poszczególnych państwach Unii Europejskiej.

W mało prawdopodobnym przypadku, gdyby wszystkie 28 państw zdecydowało się wzmocnić swój budżet z filara drugiego do maksymalnej kwoty poprzez transfery między filarami, całkowity dostępny budżet dla filara drugiego będzie mógł wynosić 109,6 mld euro – co stanowi wzrost o 14,0% w stosunku do lat 2007-2013. Z drugiej strony, jeśli wszystkie państwa członkowskie skorzystają, w pełni swoich możliwości, z przeniesienia pieniędzy w przeciwnym kierunku, całkowita kwota wydatków Unii Europejskiej na filar drugi może być obniżona do 76,6 mld euro, co oznacza spadek o 20,4% w stosunku do lat 2007-2013, nawet w ujęciu nominalnym. Jednak wydatki na obydwa filary mogą być dostosowywane przez każdego z członków indywidualnie, w zależności od tego, który z dwóch obszarów poszczególne państwa widzą jako priorytet.

---

<sup>28</sup> Opracowano na podstawie [www.agraeurope.com](http://www.agraeurope.com), nr 2585, 1.10.2013 r.

Tabela 4.3. Allokacja budżetu dla filara drugiego w latach 2014-2020 (w mln euro w cenach bieżących)

Państwo	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Razem 2014-2020
Belgia	78,3	78,5	78,7	78,8	79,0	79,2	79,3	551,8
Bulgaria	335,5	335,1	334,6	334,1	333,7	333,2	332,6	2 338,8
Czechy	314,3	313,0	311,6	310,1	308,7	307,1	305,5	2 170,3
Dania	90,3	90,2	90,0	89,9	89,8	89,7	89,5	629,4
Niemcy	1 178,8	1 177,2	1 175,7	1 174,1	1 172,5	1 170,8	1 168,8	8 217,8
Estonia	103,6	103,6	103,7	103,7	103,7	103,7	103,7	725,9
Irlandia	313,1	313,1	313,0	312,9	312,8	312,7	312,5	2 190,0
Grecja	601,0	600,5	600,0	599,5	598,9	598,3	597,7	4 196,0
Hiszpania	1 187,5	1 186,4	1 185,3	1 184,2	1 183,1	1 182,1	1 182,1	8 290,8
Francja	1 404,9	1 408,3	1 411,8	1 415,3	1 418,9	1 422,8	1 427,7	9 909,7
Chorwacja	332,2	332,2	332,2	332,2	332,2	332,2	332,2	2 325,2
Włochy	1 480,2	1 483,4	1 486,6	1 489,9	1 493,2	1 496,6	1 499,8	10 429,7
Cypr	18,9	18,9	18,9	18,9	18,9	18,9	18,9	132,2
Łotwa	138,3	138,4	138,4	138,4	138,5	138,5	138,5	969,0
Litwa	230,4	230,4	230,4	230,4	230,5	230,5	230,4	1 613,1
Luksemburg	14,2	14,3	14,3	14,4	14,4	14,5	14,5	100,6
Węgry	495,7	495,0	494,3	493,7	490,0	492,2	491,4	3 455,3
Malta	13,9	14,0	14,0	14,1	14,2	14,3	14,4	99,0
Holandia	87,1	84,0	86,9	86,8	86,6	86,5	86,4	604,3
Austria	557,8	559,3	560,9	562,5	564,1	565,7	567,3	3 937,5
Polka	1 569,5	1 567,4	1 565,3	1 563,2	1 561,0	1 558,7	1 556,0	10 941,2
Portugalia	577,0	577,9	578,8	579,7	580,6	581,5	582,3	4 057,8
Rumunia	1 149,8	1 148,3	1 146,8	1 145,2	1 143,6	1 141,9	1 139,9	8 015,7
Słowenia	118,7	119,0	119,3	119,7	120,0	120,4	120,7	837,9
Słowacja	271,1	270,8	270,4	270,1	269,7	269,3	268,8	1 890,2
Finlandia	335,4	336,9	338,5	340,0	341,6	343,2	344,8	2 380,4
Szwecja	248,9	249,0	249,2	249,3	249,5	249,7	249,8	1 745,3
Wielka Brytania	371,5	370,5	369,5	368,6	367,5	366,6	365,9	2 580,2
Razem UE-28	13 618,1	13 618,7	13 619,2	13 619,7	13 620,2	13 620,8	13 621,4	95 338,1
Pomoc techniczna (0,25%)	34,1	34,1	34,1	34,1	34,1	34,1	34,1	238,9
Razem	13 652,3	13 652,8	13 653,3	13 653,8	13 654,4	13 654,9	13 655,5	95 577,0

Źródło: [www.agraeurope.com](http://www.agraeurope.com), nr 2585, 1.10.2013.



Tabela 4.4. Alokacja środków filara drugiego na poszczególne państwa

Państwo	Nominalna alokacja w latach 2014-2020 (w mln euro, ceny bieżące)	Łączna alokacja w latach 2007-2013 (w mln euro, ceny bieżące)	Zmiana 2014-2020 do 2007-2013 (w proc.)	Potencjalna max. alokacja w latach 2014-2020 (w mln euro, ceny realne) <sup>4</sup>	Zmiana 2014-2020 do 2007-2013 (w proc.)	Potencjalna min. alokacja w latach 2014-2020 (w mln euro, ceny realne) <sup>4</sup>	Zmiana 2014-2020 do 2007-2013 (w proc.)
Belgia	551,8	487,5	13,2	634,6	30,2	469,0	-3,8
Bulgaria	2 338,8	2 642,2	-11,5	2 689,6	1,8	1 754,1	-33,6
Czechy	2 170,3	2 857,5	-24,1	2 495,9	-12,7	1 844,8	-35,4
Dania	629,4	577,9	8,9	723,8	25,2	535,0	-7,4
Niemcy	8 217,9	8 951,9	-8,2	9 450,5	5,6	6 985,2	-22,0
Estonia	725,9	723,7	0,3	834,8	15,3	544,4	-24,8
Irlandia	2 190,0	2 494,5	-12,2	2 518,5	1,0	1 861,5	-25,4
Grecja	4 196,0	3 906,2	7,4	4 825,4	23,5	3 566,6	-8,7
Hiszpania	8 290,8	8 053,1	3,0	9 534,5	18,4	6 218,1	-22,8
Francja	9 909,7	7 584,5	30,7	11 396,2	50,3	8 423,3	-11,1
Chorwacja	2 325,2	0,0	.	2 673,9	.	1 976,4	.
Włochy	10 429,7	8 985,8	16,1	11 994,2	33,5	8 865,3	-1,3
Cypr	132,2	16,6	-19,7	152,0	-7,6	112,4	-31,7
Łotwa	969,0	1 054,4	-8,1	1 114,3	5,7	726,7	-31,1
Litwa	1 613,1	1 765,8	-8,7	1 855,1	5,1	1 209,8	-31,5
Luksemburg	100,6	95,0	5,9	115,7	21,8	85,5	-10,0
Węgry	3 455,3	3 860,1	-10,5	3 973,6	2,9	2 937,0	-23,9
Malta	99,0	77,8	27,3	113,9	46,4	84,2	-8,2
Holandia	607,3	593,2	2,4	698,4	17,7	516,2	-13,0
Austria	3 937,6	4 025,6	-2,2	4 528,2	12,5	3 346,9	-16,9
Polska	10 941,2	13 398,9	-18,3	12 582,4	-6,1	8 205,9	-38,8
Portugalia	4 057,8	4 166,8	-2,6	4 666,5	12,0	3 043,3	-27,0
Rumunia	8 015,7	8 124,2	-1,3	9 218,0	13,5	6 011,7	-26,0
Słowenia	837,9	916,0	-8,5	963,5	5,2	628,4	-31,4
Słowacja	1 890,2	1 996,9	-5,3	2 173,8	8,9	1 606,7	-19,5
Finlandia	2 380,4	2 155,0	10,5	2 737,5	27,0	1 785,3	-17,2
Szwecja	1 745,3	1 926,1	-9,4	2 007,1	4,2	1 309,0	-32,0
Wielka Brytania	2 580,2	4 612,1	-44,1	2 967,2	-35,7	1 935,1	-58,0
<b>Razem UE-28</b>	<b>95 338,1</b>	<b>96 197,2</b>	<b>-0,9</b>	<b>109 638,8</b>	<b>14,0</b>	<b>76 587,8</b>	<b>-20,4</b>

<sup>4</sup> Nowe rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich prezentuje sumę rocznych wydatków filara drugiego, ponoszonych przez poszczególne kraje. Stan ten określono w cenach uwzględniających roczną inflację. Poprzednio publikowane dane były w cenach stałych z 2011 roku, tj. bez uwzględnienia inflacji.

Źródło: [www.agraeurope.com](http://www.agraeurope.com), nr 2585, I.10.2013.

#### 4.5. Możliwości wsparcia WPR środkami finansowymi z innych polityk

Polityka Spójności, jako jedyna spośród unijnych polityk zawiera w sobie trzy priorytety strategii Europa 2020, czyli rozwój inteligentny – rozumiany jako rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji, rozwój zrównoważony – rozumiany jako wspieranie gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej, rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – rozumiany jako wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną<sup>29</sup>.

Na Politykę Spójności przeznaczono w nowym wieloletnim budżecie Unii Europejskiej 325,1 mld euro, co stanowi ponad jedną trzecią unijnego budżetu. W stosunku do lat 2007-2013 obecnie uchwalona kwota na Politykę Spójności jest mniejsza o 29,7 mld euro. Komisja Europejska ustalając Politykę Spójności na okres 2014-2020 rozdzieliła tę kwotę pomiędzy poszczególne obszary działań m.in.:

- dla regionów słabiej rozwiniętych w ramach celu konwergencji,
- dla regionów w fazie przejściowej,
- dla regionów rozwiniętych w ramach celu konkurencyjności,
- na współpracę terytorialną,
- na instrument „Łącząc Europę”.

Z budżetu Polityki Spójności na lata 2014-2020 Polska otrzyma 22,4% budżetu Unii Europejskiej. Środki te będzie można zainwestować m.in. w badania naukowe i ich komercjalizację, kluczowe połączenia drogowe (autostrady, drogi ekspresowe), rozwój przedsiębiorczości, transport przyjazny środowisku (kolej, transport publiczny), cyfryzację kraju (szerokopasmowy dostęp do Internetu, e-usługi administracji) czy włączenie społeczne i aktywizację zawodową. Ważne miejsce w budżecie Polityki Spójności zajmuje także ochrona środowiska i promowanie tzw. „zielonej energii”.

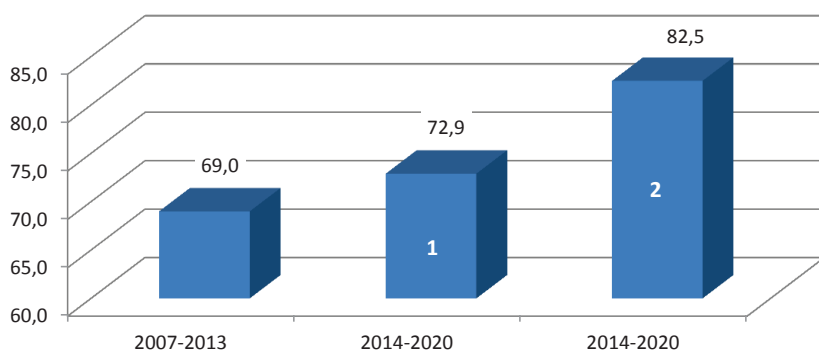
Parlament Europejski przyznał Polsce w lutym 2013 roku 72,9 mld euro na realizację Polityki Spójności. Jednak w wyniku korekty wynegocjowana w lutym kwota wzrosła o około 13% i wynosi aktualnie 82,3 mld euro. Dodatkowo otrzymamy ponad 252 mln euro na wsparcie bezrobotnej młodzieży. Oznacza to, że Polska z budżetu Polityki Spójności na lata 2014-2020 otrzyma ponad 82,5 mld euro. Różnica wynika z tego, że negocjacje nowej perspektywy finansowej 2014-2020 były prowadzone na podstawie cen z 2011 roku, natomiast pieniądze będziemy wydawać już w cenach bieżących. Z tego tytułu dostaniemy około 3,7 mld euro więcej. Dodatkowo Polska otrzyma 4,1 mld euro z instrumentu „Łącząc Europę”, z którego będą finansowane duże paneuropejskie inwestycje infrastrukturalne w obszarach transportu, energetyki i technologii informacyjnych. Tym mechanizmem będzie zarządzać Komisja Europejska.

---

<sup>29</sup> Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela 2010, s. 11.

Porównując kwotę wsparcia z Polityki Spójności dla Polski w latach 2007-2013 oraz 2014-2020 odnotowujemy wzrost z 69 mld euro do 82,5 mld euro, czyli o 19,6%. Polska po raz kolejny będzie największym beneficjentem środków unijnej Polityki Spójności (wykres 4.4). To jest drugi, kolejny tak wielki budżet dla naszego kraju i pewnie ostatni, ponieważ po 2020 roku staniemy się krajem rozwiniętym i na tyle bogatym, żeby w skromniejszym zakresie korzystać z Polityki Spójności. W kolejnych latach negocjacje o budżet między płatnikami netto, a beneficjentami budżetu unijnego będą prawdopodobnie jeszcze trudniejsze. Dodać należy, że cały obszar Polski jest objęty możliwością skorzystania z pomocy Funduszu Spójności<sup>30</sup>.

Wykres 4.4. Porównanie środków finansowych przeznaczonych z Polityki Spójności dla Polski na lata 2007-2013 ze środkami przeznaczonymi na lata 2014-2020 (w mld euro)



1 – Środki przyznane w lutym 2013 roku

2 – Środki według informacji z listopada 2013 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KE.

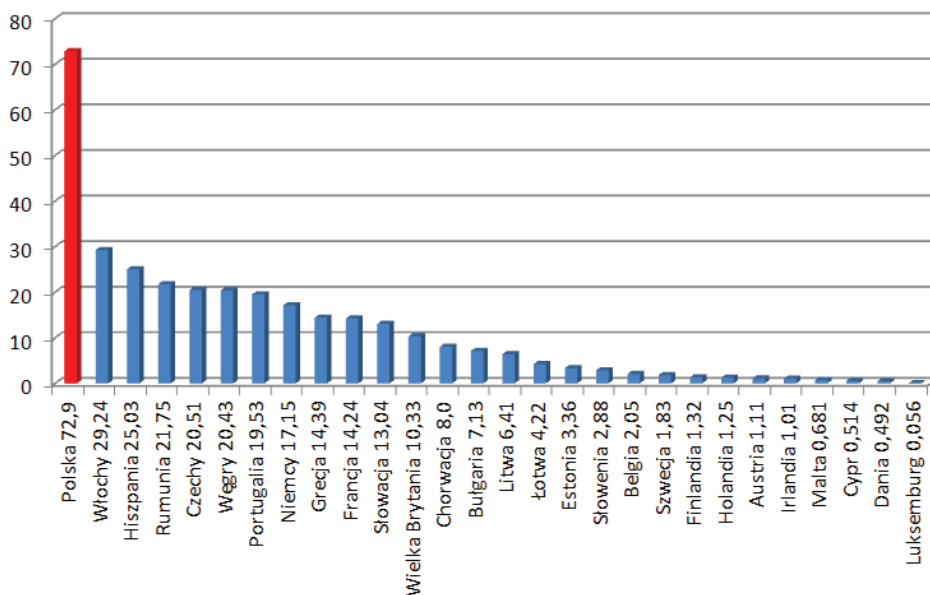
Zwiększy się wkład unijny do wszystkich programów operacyjnych, do rozdysponowania będzie 76,8 mld euro. Zostaną one przeznaczone na projekty podnoszące innowacyjność i konkurencyjność gospodarki, inwestycje infrastrukturalne, przedsięwzięcia społeczne i usprawnienie działania administracji. W programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej do wykorzystania będzie ok. 700 mln euro. Z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) otrzymamy 475 mln euro na programy, które zapewnią żywność dla osób najbardziej potrzebujących, odzież i inne podstawowe artykuły osobom bezdomnym oraz dzieciom w trudnej sytuacji materialnej. Korzystać będziemy także – z części zarządzanej przez Komisję Europejską – ogólnej puli przeznaczonej na pomoc techniczną (287 mln euro) oraz dodatkowych funduszy na działania innowacyjne w dziedzinie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (ok. 71 mln euro).

<sup>30</sup> W województwie mazowieckim dochód na mieszkańca przekroczył 75% średniej unijnej, pomimo to dofinansowanie dla przedsiębiorstw i rolników zostało utrzymane na poziomie 50%.

Pod koniec 2013 roku Parlament Europejski określił warunki odnośnie sposobu wykorzystania otrzymanych środków finansowych. W stosunku do rokowań z lutego 2013 roku udało się na przykład złagodzić restrykcyjne wymagania dotyczące przyznawania unijnych funduszy. Najtrudniejsza do uzgodnienia była tzw. warunkowość makroekonomiczna, pozwalająca na odbieranie funduszy krajom – beneficjentom, których rządy nie wypełniają kryteriów fiskalnych. Ostateczny kompromis ograniczył kwotowy zakres jej działania.

W ramach postępującej decentralizacji zarządzania środkami otrzymanymi z Unii samorządy województw w Polsce będą zarządzać większą niż obecnie pulą europejskich pieniędzy – w latach 2007-2013 miały do dyspozycji około 20% wszystkich środków dla Polski, w nowej perspektywie będzie to około 40% całej puli, czyli 31,2 mld euro. Zwiększenie puli pieniędzy dla regionów wynika nie tylko z większego budżetu dla Polski na lata 2014-2020, ale także z tego, że nowe regionalne programy operacyjne będą finansowane z dwóch europejskich funduszy (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny), a nie tylko z jednego (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), jak dotychczas.

Wykres 4.5. Wysokość środków z Polityki Spójności na lata 2014-2020 w poszczególnych krajach UE (w mld euro)



Źródło: <http://www.eurofundsnews.pl>.

Przeprowadzona ostatnio kolejna reforma Polityki Spójności ma uprościć korzystanie z funduszy unijnych i przesunąć punkt ciężkości z inwestycji w infrastrukturę w kierunku finansowania badań i rozwoju, wspierania małych i średnich firm, poprawę

wydajności energetycznej i odnawialne źródła energii, walkę z bezrobociem i ubóstwem oraz tworzenie miejsc pracy. Działania te zostały podjęte w celu szybszego wyjścia z kryzysu gospodarczego, a także poprawy konkurencyjności krajów UE na rynku światowym.

W latach 2014-2020 realizowanych będzie w Polsce 6 krajowych programów operacyjnych<sup>31</sup> (tabela 4.5), w tym jeden ponadregionalny dla województw Polski Wschodniej, a także 16 programów regionalnych. Największym kwotowo będzie nadal Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ)<sup>32</sup>. Jego zakres na lata 2014-2020 jest podobny do POIiŚ z lat 2007-2013. Aktualnie większy nacisk ma zostać położony na „wsparcie gospodarki skutecznie korzystającej z dostępnych zasobów, przez co sprzyjającej środowisku i jednocześnie bardziej konkurencyjnej ekonomicznie. Najwięcej, bo ponad 17,5 mld euro planuje się przeznaczyć na sektor transportu, czyli na drogi, koleje, transport miejski, lotniczy i morski. Drugi w kolejności będzie sektor środowiska z kwotą 3,4 mld euro. Na znaczeniu w porównaniu do obecnej perspektywy, zyskają energetyka i zdrowie”<sup>33</sup>.

Tabela 4.5. Alokacja funduszy na krajowe programy operacyjne w Polsce (w mln euro)

Program	Alokacja po przeliczeniu na ceny bieżące
Infrastruktura i Środowisko	27 513,9
Inteligentny Rozwój <sup>a</sup>	8 614,1
Wiedza, Edukacja, Rozwój	4 419,3
Polska Cyfrowa <sup>b</sup>	2 255,6
Polska Wschodnia	2 117,2
Pomoc Techniczna	700,1

<sup>a</sup> „Inteligentny rozwój” zastąpił „Innowacyjną Gospodarkę”; <sup>b</sup> „Polska cyfrowa” zastąpiła „Kapitał Ludzki”  
*Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Fundusze Europejskie 2014-2020.*

Środki finansowe w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko będą dostępne w pięciu sektorach: transporcie, w tym miejskim, drogowym, kolejowym, lotniczym i wodnym; energetyce, środowisku; zdrowiu i kulturze. Zakłada się, że część z tych środków trafi również na obszary wiejskie i przyczyni się do poprawy standardów życia jej mieszkańców. W ramach nowego programu obowiązywać będzie osiem priorytetów<sup>34</sup>, z:

- Funduszu Spójności: „Promocja odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej”, na który zostanie przekazana kwota 1263 mln euro. Fundusze, za pośrednictwem Ministerstwa Gospodarki, trafią do projektów, których celem będzie

<sup>31</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Fundusze Europejskie 2014-2020.

<sup>32</sup> Program Infrastruktura i Środowisko jest jednym z programów operacyjnych Polityki Spójności.

<sup>33</sup> K. Śmigielska, *Znany plany finansowania na lata 2014-2020*, <http://energia-pl.pl/fundusze/znamy-plany-finansowania-na-lata-2014-2020> (dostęp: 29.08.2013 r.).

<sup>34</sup> Ibidem.

promocja, dystrybucja lub wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, poprawa efektywności energetycznej w sektorze publicznym i mieszkaniowym, czy wdrażanie inteligentnych systemów dystrybucji.

- Funduszu Spójności: „Ochrona środowiska, a w tym adaptacja do zmian klimatu”. O dofinansowanie z puli 3458 mln euro za pośrednictwem Ministerstwa Środowiska mogą ubiegać się te instytucje, które planują inwestować w rozwój infrastruktury środowiskowej, poprawę jakości środowiska miejskiego, w ochronę i przywrócenie różnorodności biologicznej czy dostosowanie do zmian klimatu – np. poprzez zarządzanie wodami opadowymi czy projekty z zakresu zarządzania klęskami żywiołowymi.
- Funduszu Spójności: „Rozwój infrastruktury transportowej przyjaznej dla środowiska i ważnej w skali europejskiej”. Na ten cel UE planuje przeznaczyć 14 688 mln euro, a instytucjami pośredniczącymi w tym wypadku będą Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. W ramach tego priorytetu będzie można finansować projekty związane z rozwojem drogowej i kolejowej infrastruktury w sieci TEN-T oraz poza tą siecią, z wprowadzeniem niskoemisyjnego transportu miejskiego, śródlądowego, morskiego i intermodalnego, a także z poprawą bezpieczeństwa w ruchu lotniczym.
- Funduszu Spójności – na poprawę przepustowości infrastruktury drogowej przeznaczone jest 2905 mln euro. Dysponentami będą Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.
- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego: na rozwój infrastruktury bezpieczeństwa energetycznego. Tutaj pośrednikiem ponownie jest Ministerstwo Gospodarki, a pula dotacji wynosi 642 mln euro. Finansowane mają być te projekty, których celem będzie rozwój inteligentnych systemów dystrybucji, magazynowania i przesyłu gazu ziemnego i energii elektrycznej.
- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – będzie można ubiegać się o finansowanie w ramach „ochrony i rozwoju dziedzictwa kulturowego”. Funduszem 400 mln euro będzie dysponować Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego: na „wzmocnienie strategicznej infrastruktury ochrony zdrowia”. Można będzie ubiegać się o wsparcie infrastruktury szpitali ponadregionalnych i specjalistycznych jednostek diagnostycznych. Pierwszeństwo będą miały projekty związane z chorobami aktywności zawodowej, opieka nad matką i dzieckiem oraz ratownictwem medycznym. Funduszem 500 mln euro dysponować będzie Ministerstwo Zdrowia.
- Funduszu Spójności, którego celem jest pomoc techniczna dla instytucji realizujących program oraz największych beneficjentów. Na ten cel przeznaczono 300 mln euro.

## 5. Potencjalne zmiany dystrybucji środków publicznych w zakresie I filara Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku

Nowa reforma Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), zakończona ostatecznie uzgodnieniami między instytucjami unijnymi w końcu 2013 roku, zachowuje dotychczasowe *status quo*, nie prowadząc do tak dyskutowanej w ostatnich latach potrzeby zmiany paradygmatu wydatkowania środków publicznych na korzyść filozofii wsparcia dóbr publicznych („publiczne pieniądze dla dóbr publicznych”). Co więcej, nie kontynuuje dotychczasowego kierunku zmian unijnej polityki rolnej, zapoczątkowanych reformą Fischlera w 2003 roku i „Health check” w 2008 roku, preferujących stopniowy transfer środków z I do II filara WPR. Pogłębia natomiast znaczenie płatności bezpośrednich, przyznawanych rolnikom w zależności od wielkości powierzchni gospodarstwa rolnego, bez ukierunkowania na osiągnięcie określonych celów. Trudno bowiem nazwać wymóg przeznaczenia 30% płatności na tzw. „zazielenienie” takim celem, gdyż wymagania wobec rolników zostały maksymalnie ograniczone. Płatności ciągle traktowane są jako prosty instrument służący wsparciu dochodów rolniczych oraz ich stabilizacji w wyniku fluktuacji cen na rynkach rolnych.

Ostatnia reforma zwiększyła natomiast i tak już znaczącą elastyczność stosowania instrumentarium WPR w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE). Z jednej strony umożliwia to dostosowanie polityki rolnej do specyfiki rolnictwa w danym kraju, z drugiej natomiast WPR „a la carte” sprzyja tworzeniu zakłóceń Jednolitego Rynku, pogłębiając zróżnicowanie w poziomie wsparcia między rolnikami wewnątrz i między krajami oraz w ich konkurencyjności.

W niniejszym rozdziale przedstawiono analizę potencjalnych wariantów dystrybucji środków w ramach I filara WPR po 2013 roku oraz ich wpływ na dochody rolnicze. Analizę tę poprzedzono rozważaniami nad nowym podejściem do funkcjonowania zasady subsydiarności w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej.

### 5.1. Renesans zasady subsydiarności w nowej Wspólnej Polityce Rolnej

Kryzys gospodarczy ostatnich lat ponownie obudził dyskusję na temat: w jakim zakresie i w jakim tempie państwa członkowskie powinny przekazywać swe kompetencje instytucjom unijnym i *vice versa*. W terminologii UE debata o optymalnym stopniu decentralizacji i centralizacji w procesie decyzyjnym zwana jest debatą o zasadzie subsydiarności. Wywołał ją premier Wielkiej Brytanii David Cameron w swym styczniowym przemówieniu w 2013 roku, w którym powrót do zasady subsydiarności potraktował jako kluczowy argument za koniecznością ponownego przeniesienia kompetencji od UE do państw członkowskich. Podobnie wypowiadali się przedstawiciele Holandii promując hasło: „europejskie gdzie konieczne, krajowe gdzie możliwe” (*European where necessary, national where possible*). Oba kraje zapowiedziały przejrzenie w tym zakresie na poziomie unijnym i krajowym uważając, że jedną z podstawowo-

wych przyczyn utraty konkurencyjności UE na arenie międzynarodowej są właśnie jej zbyt duże kompetencje, które zamiast usprawnić – ograniczają szybkie i racjonalne reagowanie na wyzwania stojące przed Europą.

Zasada subsydiarności, zwana także zasadą pomocniczości, jest podstawą wspólnego podejmowania decyzji w UE i zawarta jest w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Ma ona na celu określenie odpowiedniego poziomu interwencji w dziedzinach kompetencji dzielonych między UE a państwami członkowskimi. Dotyczy to działań na szczeblu europejskim, krajowym lub regionalnym. W każdym z przypadków UE może interweniować tylko wówczas, jeśli jest w stanie działać skuteczniej niż państwa członkowskie<sup>35</sup>.

Traktat wprowadza ogólny podział kompetencji na trzy kategorie. Kompetencje wyłączne, kompetencje dzielone oraz kompetencje w zakresie koordynowania, wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich. W tym kontekście art. 4 ust. 2 lit. d) Traktatu przyznaje Unii w dziedzinie rolnictwa kompetencje dzielone z państwami członkowskimi, wbrew powszechnie przyjętej doktrynie i opinii służb prawnych Komisji, które do chwili obecnej uważały politykę rynkową (pierwszy filar WPR) za obszar wyłącznej kompetencji UE. Nowy art. 4 ust. 2 lit. d) będzie miał wpływ na działalność ustawodawczą w dziedzinie rolnictwa wówczas, gdy instytucje europejskie zastosują zasadę pomocniczości w obszarach, które nie należą do kompetencji wyłącznych UE (art. 5 ust. 3 i art. 12 Traktatu). Parlamenti krajowe mogą skierować do przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię dotyczącą zgodności danego projektu aktu ustawodawczego w dziedzinie rolnictwa z zasadą subsydiarności. Poza tym do WPR ma zastosowanie „system wzmocnionej współpracy”, ustanowiony na mocy art. 20 Traktatu. Polega na tym, że państwa członkowskie (co najmniej dziewięć) mogą podejmować względem siebie dodatkowe zobowiązania dotyczące rolnictwa, co ma szczególne znaczenie obecnie, gdy WPR jest coraz bardziej elastyczna w zakresie wdrażania wspólnego instrumentarium<sup>36</sup>.

Dyskusja nad kształtem WPR po 2013 roku ponownie podnosiła kwestię podziału kompetencji między instytucjami UE a państwami członkowskimi. Czy Unia powinna podejmować działania w obszarze, w którym państwa członkowskie mają lepsze rozeznanie co do potrzeb i jego specyfiki? Który poziom zarządzania – unijny czy krajowy – może zapewnić wartość dodaną i tym samym zapewnić efektywniejsze wykonanie zadania? Co zyskuje, a co traci WPR w przypadku centralizacji bądź decentralizacji podejmowania decyzji?

Polityka na rynkach rolnych była kształtowana oraz finansowana od początku istnienia WPR na poziomie unijnym, natomiast implementacja delegowana do państw członkowskich. Odnosi się to zarówno do polityki zewnętrznej (ochrona rynku poprzez cła i kwoty importowe czy wsparcie eksportu poprzez subsydia eksportowe), jak i do

---

<sup>35</sup> *Zasada subsydiarności*, 2010, portal unijny, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0017\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_pl.htm) (dostęp: 12.10.2013 r.).

<sup>36</sup> Wspólna Polityka Rolna a Traktat, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej, listopad 2013.



polityki wewnętrznej (ceny interwencyjne produktów rolnych, wsparcie przechowalnictwa i konsumpcji, kontrola podaży: kwoty mleczne i cukrowe). Przypisanie odpowiedzialności za politykę rynkową organom unijnym wydaje się logiczną konsekwencją funkcjonowania Jednolitego Rynku. W ten sposób zyskuje cała UE w zakresie wymiany handlowej dzięki alokacji zasobów według przewag komparatywnych poszczególnych krajów i pozytywnemu efektowi skali. Przypisanie tych zadań państwom członkowskim byłoby o tyle niekorzystne, że mogłoby prowadzić do zróżnicowania systemów interwencji na rynkach rolnych i tym samym zakłócać równe warunki konkurencji dzięki stosowaniu odmiennych poziomów wsparcia.

Ogromna złożoność polityki interwencyjnej UE przyczyniła się jak dotąd do wzrostu kosztów transakcyjnych administracji państw członkowskich oraz włączonych w ten system stron. Wydawałoby się, że delegowanie zadań na poziom unijny powinno obniżyć koszty transakcyjne, jednakże wymóg tworzenia paralelnej administracji w państwach członkowskich doprowadził do odwrotnych skutków. Dotychczasowe próby uproszczenia funkcjonowania rynków rolnych (np. jedno rozporządzenie dla wielu rynków rolnych), jak na razie nie przyniosło pozytywnych efektów.

Istotnych korzyści można natomiast oczekiwać z wprowadzenia na poziom UE wymogów zachowania określonych standardów dotyczących produkcji czy produktów rolno-spożywczych, np. bezpieczeństwa żywności. Trudno wyobrazić sobie obecnie funkcjonowanie Jednolitego Rynku w sytuacji zróżnicowania tych standardów w różnych państwach członkowskich. Pewne wątpliwości może z kolei budzić wprowadzanie jednakowych standardów w całej Unii Europejskiej dla np. jakości gleby, która jest ściśle związana z lokalnymi warunkami przyrodniczo-geograficznymi, podczas gdy mniej zastrzeżeń słyszy się w odniesieniu do standardów dotyczących jakości wody, mającej charakter transgraniczny.

Interesującym przedmiotem badań w zakresie funkcjonowania procesu decyzyjnego w UE i podziału kompetencji są płatności bezpośrednie – drugi element, obok wsparcia rynków rolnych, I filara WPR. Początkowo traktowano je jako rekompensatę za redukcję cen interwencyjnych wybranych produktów na rynkach rolnych. To, że rekompensata została utworzona oraz finansowana na poziomie unijnym wynika z tego, że jej poprzednik, tj. system wsparcia cen na rynkach rolnych, także leżał w gestii organów wspólnotowych. Obecnie, wraz z oddzieleniem płatności od produkcji, ich ekonomiczne znaczenie uległo zmianie. Zamiast wsparcia produkcji rolnej mamy do czynienia ze wsparciem dochodów sektorowych i/lub indywidualnych. Zdaniem np. Komisji Europejskiej, dzisiejsze płatności stanowią rekompensatę za dostarczanie dóbr publicznych poprzez implementację zasady *cross-compliance* czy „zazielenienie”. Argumentacja ta może budzić pewne wątpliwości, skoro poziom wypłacanych płatności nie jest powiązany z wielkością dostarczanych dóbr, lecz określany na bazie historycznej. W związku z tym pula płatności uzyskiwanych przez rolników jest bardzo zróżnicowana, nawet wówczas, gdy dostarczają te same dobra publiczne.

Ciekawe, że taki rodzaj wsparcia, z jakim mamy do czynienia w przypadku płatności bezpośrednich, jest stosowany w UE, lecz zazwyczaj leży w kompetencjach państw członkowskich, np. wsparcie wydobycia węgla, system ubezpieczeń społecznych. Płatności niezwiązane z produkcją, teoretycznie nie mają efektu zakłócającego równych warunków konkurencji (przeniesione z *blue* do *green box*), nie wymagają więc kontroli na poziomie UE, wydają się dlatego stanowić historyczny relik, niezgodny z zasadą subsydiarności. Według niektórych ekspertów<sup>37</sup> rola UE powinna ograniczać się do realizacji polityki na rynkach rolnych oraz polityki ochrony środowiska, czyli w tych obszarach, które wywołują międzygraniczne efekty zewnętrzne.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, zastanawia, jakie korzyści mogą wynikać z podejmowania decyzji na poziomie unijnym, gdzie rozpatrywana jest wielkość i struktura płatności bezpośrednich, finansowanych z budżetu UE, dla przykładowo północnych regionów Szwecji czy austriackich Alp. Wyjaśnienia należy szukać nie tylko w zaszcłościach historycznych. Jedną z podstawowych przyczyn są interesy płatników netto i beneficjentów do budżetu unijnego. Płatności bezpośrednie traktowane są bowiem jako prosty mechanizm redystrybucji środków z budżetu UE do państw członkowskich, wykorzystywany przez unijnych płatników netto zgodnie z zasadą zwrotu (*juste retour*), w celu zachowania odpowiedniego bilansu swych wpłat do/wypłat z budżetu UE. Podczas gdy wpłaty państw członkowskich do budżetu unijnego ustalane są na podstawie obiektywnych kryteriów (m.in. dochodu narodowego brutto), to już dystrybucja tych środków odbywa się na bazie politycznego porozumienia. W konsekwencji, każde państwo dąży do takiego ukształtowania polityk oraz innych działań unijnych, by odzyskać jak najwięcej środków finansowych włożonych do budżetu („płacić, ale tyle samo chcę w zamian otrzymać”). Temu celowi służą Wspólna Polityka Rolna oraz Polityka Spójności, traktowane od wielu lat jako polityki o charakterze redystrybucyjnym. Podejmowane wielokrotnie reformy tych polityk nie doprowadziły do zwiększenia skuteczności wydatkowanych środków unijnych, lecz służą legitymizacji dominującego ich udziału w budżecie unijnym.

Zróznicowane interesy państw członkowskich wpływają na dualne podejście do zasady subsydiarności. Z jednej strony państwa członkowskie oczekują jak największej swobody w sferze stosowanego instrumentarium WPR, dzięki czemu mogą zwiększać konkurencyjność swych rolników w zależności od specyfiki krajowego sektora rolnego. W tym kontekście popierają zwiększenie kompetencji państw członkowskich w zakresie funkcjonowania WPR. Z drugiej strony – preferują podejmowanie decyzji na poziomie unijnym zakładając, że stosowane przez nich instrumenty WPR powinny być finansowane z budżetu UE. Zastanawia, czy takie podejście do zasady subsydiarności nie wypacza jej sensu i intencji, jakimi kierowano się w Traktacie UE. Jeszcze kilka lat temu, we wzroście kompetencji państw członkowskich widziano zagrożenie dla WPR i możliwość renacjonalizacji jej I filara. Paradoksalnie, kryzys

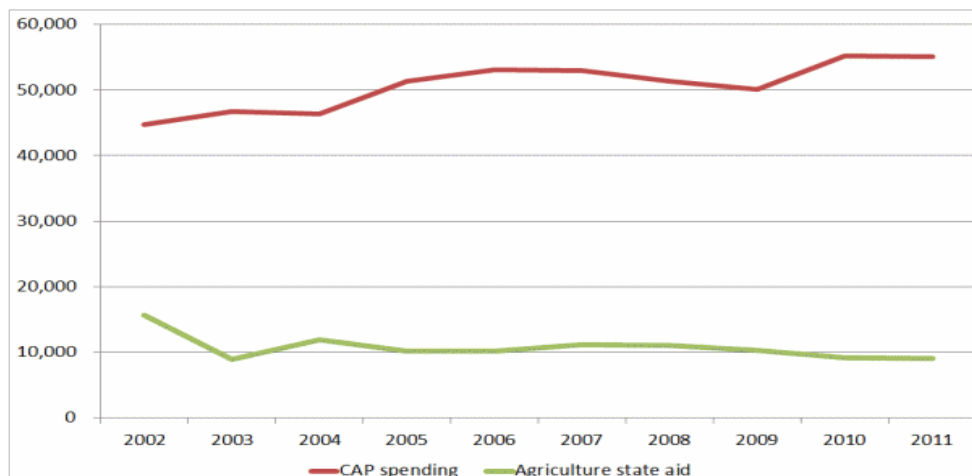
---

<sup>37</sup> H. Grethe, *Agriculture Policy: What Roles for the EU and the Member States?*, [w:] G. Gelauff, I. Grilo, A. Lejour (red.), *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, Springer 2008.

gospodarczy ostatnich lat zmienił to nastawienie i stał się okazją do traktowania budżetu unijnego jako trawy ratunkowej dla pogrążających się w coraz większym deficycie finansów publicznych. W konsekwencji, zwiększanie kompetencji państw członkowskich nie pociąga za sobą ponoszenia odpowiedzialności finansowej i wydatkowania własnych środków. Zmienia więc dotychczasowe rozumienie fundamentu funkcjonowania UE, jakim była dotychczas zasada subsydiarności. Euro wydane na poziomie unijnym nie przynosi już więcej korzyści (w rozumieniu całej UE) niż wydane na poziomie krajowym<sup>38</sup>. Analiza przyczyn tego zjawiska na bazie teorii wyboru publicznego może być ciekawym przedmiotem badań, nie leży jednak w zakresie tematu niniejszej pracy.

Powyższe rozważania potwierdzają wyniki analizy przeprowadzonej przez Matthews<sup>39</sup>, które wskazują na to, że im większe środki przeznaczane na wsparcie rolnictwa w poszczególnych krajach pochodzą z budżetu unijnego, tym mniejsza pula wykorzystywana jest z budżetu krajowego (wykres 5.1). Wymieniony autor stwierdził, że wielkość pomocy krajowej zmniejszyła się podczas kryzysu gospodarczego, podczas gdy wydatki na WPR miały tendencję wzrostową.

Wykres 5.1. Wydatki na rolnictwo z budżetu unijnego i budżetów państw członkowskich w latach 2002-2011 (w mld euro)

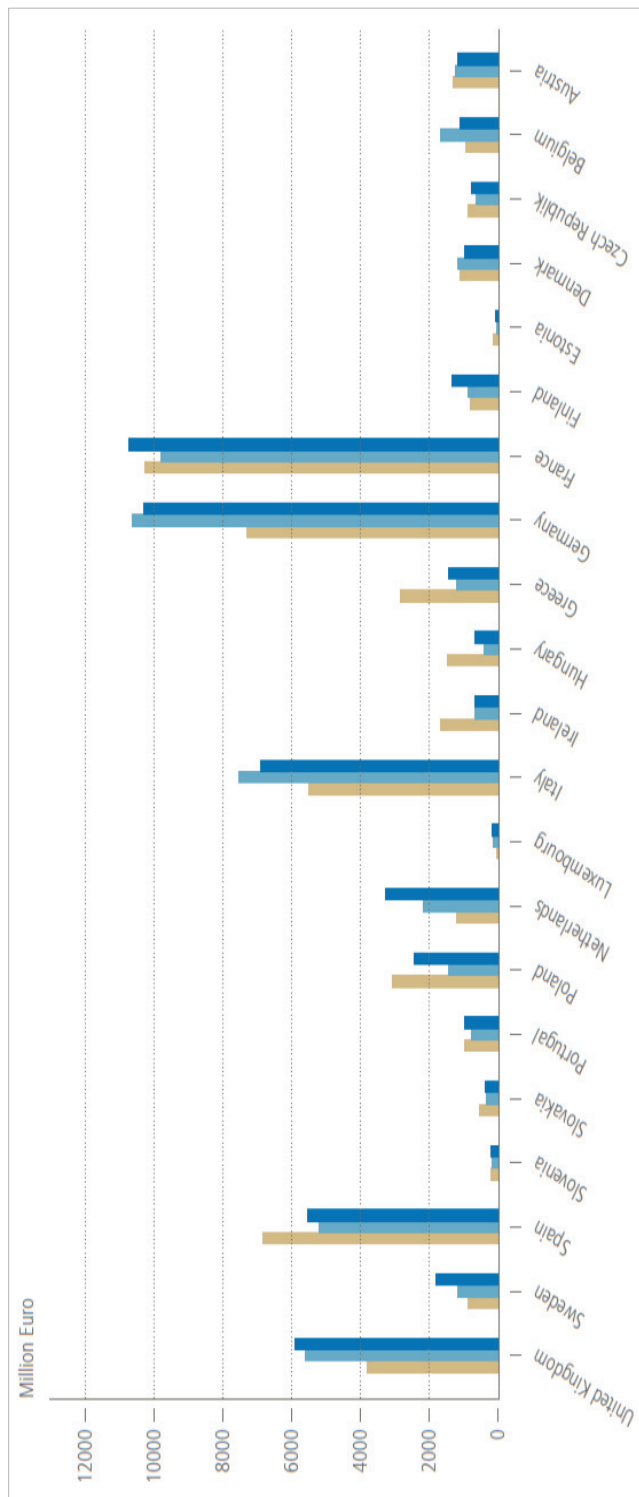


Źródło: DG AGRI data in: A. Matthews, *Does national spending on agriculture follow a different path to the CAP?*, Blog posts, <http://capreform.eu/does-national-spending-on-agriculture-follow-a-different-path-to-the-cap/>.

<sup>38</sup> Swobodne tłumaczenie słynnej zasady: “euro spent at the EU level brings more benefits than if spent at the national or regional level”.

<sup>39</sup> A. Matthews, *Implications of the new redistributive payment*, blog posts, 04 March 2013, <http://capreform.eu/implications-of-the-new-redistributive-payment/> (dostęp: 02.10.2013 r.).

Wykres 5.2. Rzeczywiste wydatki wybranych państw członkowskich na Wspólną Politykę Rolną i szacunki wydatków na rolne polityki krajowe w 2009 roku



Kolor brązowy – pula środków otrzymywanych z budżetu unijnego w ramach WPR.

Kolor jasno niebieski – udział w wydatkach na WPR.

Kolor ciemnoniebieski – symulowane wydatki na rolną politykę krajową.

Źródło: *The European Added Value of EU Spending: Can the EU help its Member States to save money?; Exploratory study, Bertelsmann Stiftung 2013.*

Warto wspomnieć, że wydatki na rolnictwo z budżetów krajowych dotyczą współfinansowania II filara WPR, ściśle określonych form wsparcia w I filarze WPR oraz pomocy krajowej. Wydatki budżetu unijnego określane są podczas negocjacji między instytucjami unijnymi oraz państwami członkowskimi i rozkładane na 7 lat kolejnej perspektywy finansowej. Z kolei wydatki krajowe ustalane są w trybie jednorocznym i w związku z tym mogą być bardziej wrażliwe na aktualną sytuację ekonomiczną danego kraju. Każdemu państwu członkowskiemu przypisana jest z budżetu unijnego określona pula środków, która może, lecz nie musi być maksymalnie wykorzystana. Tendencje są raczej odwrotne, istniały bowiem już przypadki poluzowania wymogów współfinansowania w ramach II filara WPR. Tak było w 2011 roku, kiedy to Rada i Parlament przyjęły propozycję Komisji o wzroście o 10% współfinansowania II filara WPR z budżetu UE, aby odciążyć budżety krajowe Litwy, Irlandii, Grecji, Portugalii i Rumunii w latach kryzysu gospodarczego.

Odkąd WPR finansowana jest z budżetu unijnego, każde państwo członkowskie dąży do wprowadzenia takich instrumentów w ramach tej polityki, które stwarzają możliwości wykorzystania unijnych środków przez ich rolników. Wynika to z faktu, że ponoszą tylko część kosztów finansowania tych instrumentów w ramach ich udziału w składkach do całego budżetu unijnego. Biorąc to pod uwagę można zakładać, że koordynacja polityki rolnej na poziomie unijnym prowadzi do większych wydatków na rolnictwo, niż gdyby funkcjonowały jedynie krajowe polityki rolne. Problem ten tłumaczony jest w nomenklaturze unijnej efektem rachunku restauracyjnego (ang. *restaurant-table effect*), kiedy to każdy zamawia droższe potrawy wiedząc, że zostanie wystawiony wspólny rachunek. W tym kontekście zastanawia, jaki poziom wydatków na rolnictwo miałby miejsce w poszczególnych państwach członkowskich, gdyby doszło do likwidacji WPR.

Symulacje przeprowadzone przez Fundację Bertelsmanna<sup>40</sup> wskazują, że państwa członkowskie wydałyby na swój sektor rolny około 23 mld euro więcej w 2010 roku niż wydano w tym roku na WPR z budżetu unijnego. Tak więc obecność unijnej polityki rolnej zabezpiecza przed eskalacją różnic w poziomie wsparcia rolnictwa między krajami i tym samym zmniejsza polityczne oraz ekonomiczne zakłócenia warunków konkurencji. Wydatki na rolnictwo byłyby jednak zróżnicowane między poszczególnymi krajami. Według wspomnianej analizy Niemcy wydałyby o 300 mln euro mniej na własną politykę rolną w porównaniu do ich udziału w unijnych wydatkach na WPR. W podobnej sytuacji byłyby Wielka Brytania i Włochy, które korzystając z własnej polityki rolnej mogłyby zwiększyć poziom wsparcia swych rolników, nie wydając jak obecnie na rolnictwo w innych państwach członkowskich. Z kolei wydatki we Francji mogłyby wynieść nawet 1 mld euro więcej niż jej udział w finansowaniu WPR w 2009 roku. Około 500 mln euro to równoważnik sumy, którą Francja otrzymuje jako beneficjent WPR, pozostałe 500 mln euro byłoby skutkiem zwiększenia puli środków

---

<sup>40</sup> *The European Added Value of EU Spending: Can the EU help its Member States to save money?*, Exploratory study, Bertelsmann Stiftung 2013.

z budżetu krajowego na wsparcie francuskich rolników. Hiszpania, Grecja, Węgry wydałyby na swą politykę rolną zbliżoną wielkość środków do tej, jaką uzyskały z WPR w 2009 roku. Na tym tle Polska wydaje się o tyle wyjątkowa, że mogłaby wydać na rolną politykę krajową więcej niż wynosił jej udział w finansowaniu WPR w 2009 roku. Jako przyczynę autorzy symulacji podają znaczący wpływ lobby rolniczego w Polsce na decyzje rządowe.

Obecnie trwają uzgodnienia w poszczególnych państwach członkowskich, jakie i w jaki sposób wykorzystać instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej w kolejnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020. W następnym rozdziale pokazano potencjalne skutki zmian zasad dystrybucji płatności bezpośrednich dla sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych w Polsce w nadchodzących latach. Jakie ostatecznie zostaną wybrane rozwiązania w ramach „polskiej” WPR i dla kogo najbardziej korzystne, to kolejny ciekawy problem badawczy.

## **5.2. Analiza wariantów dystrybucji płatności bezpośrednich w Polsce po 2013 roku**

Na obecnym etapie trudno stwierdzić, które instrumenty z „menu” WPR okażą się najbardziej przydatne dla rolnictwa polskiego i zapewnią jego konkurencyjność na arenie unijnej i międzynarodowej. Należy jednak pamiętać, że wybór określonego wariantu w zakresie I filara WPR umniejszy pulę środków przeznaczoną dla pozostałych rolników w ramach płatności podstawowej. Wybór jednej opcji odbywa się kosztem innych, ustalona w ramach negocjacji finansowych pula płatności bezpośrednich dla Polski nie ulegnie już zmianie. Dlatego tak ważne są analizy i ocena różnych potencjalnych wariantów nowej WPR. Nowe rozwiązania powinny uwzględniać krótko-, średnio- i długookresowe interesy całej polskiej gospodarki.

W niniejszym rozdziale dokonano analizy potencjalnych skutków zmian zasad dystrybucji płatności bezpośrednich dla sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych w Polsce w kolejnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020. W analizie wykorzystano metodologię oraz dane Polskiego FADN przedstawione w rozdziale: *Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych w latach 2004-2011*. Wyniki zaprezentowano w zależności od nastawienia produkcyjnego gospodarstw (tzw. typów rolniczych) oraz ich wielkości ekonomicznej. Zróżnicowanie między gospodarstwami pokazano w formie dochodu netto z gospodarstwa rolnego.

### **Założenia metodyczne przeprowadzonej analizy wariantów WPR**

W analizie wzięto pod uwagę ustalenia dotyczące wielkości oraz zasad dystrybucji płatności bezpośrednich dla państw członkowskich, przyjęte w ramach negocjacji nad kolejną perspektywą finansową na lata 2014-2020<sup>41</sup>. W przypadku Polski

---

<sup>41</sup> CAP Reform – an explanation of the main elements, European Commission, MEMO/13/621, 26/06/2013, Brussels; Reform of the Common Agricultural Policy (CAP): Political agreement reached on last remaining points, European Commission, IP/13/864, 24/09/2013, Brussels; Proposal for

uwzględniono pulę środków w wysokości 18 739 mln euro dla I filara WPR oraz 9742 mln euro dla II filara WPR (w cenach stałych za 2011 rok). Podstawą analizy jest dynamika dochodów netto z gospodarstwa rolnego w dwóch latach, tj. 2015 roku (2987 mln euro przyznanych Polsce płatności bezpośrednich) oraz 2020 roku (3062 mln euro płatności bezpośrednich). Rok 2014, mimo że jest pierwszym rokiem kolejnej perspektywy finansowej, nie został uwzględniony ze względu na obowiązujące w tym czasie regulacje przejściowe odnośnie płatności bezpośrednich.

W badaniach przyjęto następujące warianty dystrybucji płatności bezpośrednich w ramach I filara WPR w Polsce:

– **Wariant podstawowy 0**

- a) obowiązkowa dla państwa członkowskiego rezerwa krajowa – 3% puli I filara WPR,
- b) obowiązkowe „zazielenienie” – 30% puli I filara WPR,
- c) obowiązkowy program wsparcia młodych rolników – 2% puli,
- d) płatność podstawowa – 65% puli.

W punkcie c) przyjęto, że w ramach programu „Ułatwienie startu młodym rolnikom” wydatkowano w Polsce w 2011 roku ogółem 836,1 mln zł<sup>42</sup>.

– **Wariant rozszerzony 1** – transfer 25% środków z II do I filara WPR

(wówczas I filar w 2015 roku – 3379 mln euro, w 2020 roku – 3453 mln euro)

- a) obowiązkowa rezerwa krajowa – 3% puli I filara WPR,
- b) obowiązkowe „zazielenienie” – 30% puli I filara WPR,
- c) obowiązkowy program wsparcia młodych rolników – 2% puli,
- d) płatność podstawowa – 65% puli.

– **Wariant rozszerzony 2** – wsparcie środków unijnych środkami z budżetu krajowego

- a) obowiązkowa rezerwa krajowa – 3% puli I filara WPR,
- b) obowiązkowe „zazielenienie” – 30% puli I filara WPR,
- c) obowiązkowy program wsparcia młodych rolników – 2% puli,
- d) płatność podstawowa – 65% puli.

Zgodnie z ustaleniami budżetowymi dla nowej perspektywy finansowej państwa członkowskie mogą wykorzystać środki krajowe w wysokości 75% tej puli dla 2015 roku, a w każdym kolejnym roku o 5% niższe. W analizie przyjęto, że poziom wsparcia w 2013 roku dla płatności obszarowych wynosił w Polsce 11 874,2 mln zł<sup>43</sup> i w 2015 roku będzie na zbliżonym poziomie.

---

a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy (CAP Reform) – Consolidated draft Regulation, 13294/1/13, Brussels, 25 September 2013.

<sup>42</sup> Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Sprawozdanie za 2011 rok, Nr 5/2011, MRiRW, Warszawa.

<sup>43</sup> Ustawa budżetowa na rok 2013 z 25 stycznia 2013 r.; Opinia o ustawie budżetowej na 2013 r. w częściach dotyczących rolnictwa, Opinie Ekspertyzy, OE-199, Kancelaria Senatu, styczeń 2013.

W ramach wariantów 1 i 2 przeprowadzono analizę następujących scenariuszy dystrybucji płatności bezpośrednich:

– **Scenariusz 1** – program wsparcia małych gospodarstw, dobrowolny dla państw członkowskich (10% koperty płatności bezpośrednich).

Przy obliczaniu dopłat dla małych gospodarstw uwzględniono udział gospodarstw do 4 ESU w poszczególnych typach rolniczych i klasach wielkości ekonomicznej. Wykorzystano dane ze sprawozdania PROW za 2011 rok, według którego w programie „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” wydano we wspomnianym roku ogółem 212,7 mln zł jako zobowiązania z okresu 2004-2006. Na program ten w latach 2004-2006 przewidziano 376,3 mln euro, natomiast w kolejnych latach spłacano zobowiązania z lat poprzednich<sup>44</sup>.

– **Scenariusz 2** – wykorzystanie płatności związanych z produkcją, dobrowolne dla państw członkowskich (15% koperty płatności bezpośrednich).

Przy ustalaniu puli dopłat dla gospodarstw z poszczególnych typów rolniczych i klas wielkości ekonomicznej wykorzystano poziom dopłat z I filara w roku 2011 odnosząc go do puli dopłat krajowych. Przyjmując, że w latach 2014-2020 zachowane zostaną proporcje dopłat z 2011 roku obliczono pule dopłat dla gospodarstw w kolejnych latach nowej perspektywy finansowej. Stanowiły one podstawę obliczeń dla poszczególnych wariantów i scenariuszy w latach 2015 i 2020.

Ustalając poziom wsparcia kierowanego do wybranych grup gospodarstw lub powierzchni uwzględniono liczebność tych gospodarstw lub udział powierzchni w analizowanych typach i klasach wielkości znajdujących się w polu obserwacji Polskiego FADN.

– **Scenariusz 3** – zastosowanie płatności redystrybucyjnej do pierwszych hektarów, dobrowolne dla państw członkowskich (30% koperty płatności bezpośrednich).

W scenariuszu uwzględniono udział powierzchni do 30 ha w powierzchni ogółem gospodarstw z poszczególnych typów rolniczych i klas wielkości ekonomicznej.

W przeprowadzonych w niniejszej analizie obliczeniach wzięto pod uwagę poziom płatności operacyjnych (bez płatności II filara WPR) z 2011 roku. Pominięto niewielkie kwoty dopłat i rekompensat kłeszkowych. Ze względu na duże zróżnicowanie produkcji w poszczególnych latach i praktycznie stały przyrost amortyzacji oraz kosztów czynników zewnętrznych próbowano różnych sposobów szacowania produkcji i kosztów po 2014 roku. Ostatecznie dla większości typów i klas gospodarstw zastosowano modele regresji liniowej, które pomijając wahania koniunkturalne, dobrze odzwierciedlały zmiany produkcji i kosztów w latach 2004-2011. Dla gospodarstw ze zwierzętami trawożernymi w odniesieniu do części kosztów obliczenia wykonano przy użyciu regresji krzywoliniowej.

---

<sup>44</sup> Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, op. cit.; Przewodnik. *Wspieranie gospodarstw niskotowarowych*, MRiRW, Warszawa 2005.



## Zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej gospodarstw w zależności od nastawienia produkcyjnego

Wyniki przeprowadzonej analizy dotyczącej tego zagadnienia zostały przedstawione w tabeli 5.1, gdzie podano dochód netto z gospodarstwa rolnego w zależności od typu rolniczego w latach 2015 i 2020, w podziale na analizowane warianty i scenariusze zmian dystrybucji płatności bezpośrednich.

Widoczny jest wyraźny spadek dochodów rolniczych między 2015 a 2020 rokiem w odniesieniu do gospodarstw ogółem. Dotyczy to wszystkich analizowanych wariantów i scenariuszy zmian w ramach systemu płatności bezpośrednich. Spadek dochodów w roku 2020 w stosunku do 2015 wynika z dotychczasowych tendencji opisanych za pomocą modeli regresji oraz w rozdziale: *Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych w latach 2004-2011*. Tempo przyrostu wartości produkcji było wyraźnie niższe od tempa przyrostu kosztów produkcji. Nie zmieniły tej tendencji nieznacznie rosnące płatności bezpośrednie oraz zmiany wielkości obszarowej gospodarstw. Odmienne wyniki prezentują prognozy Komisji Europejskiej, według której w nowych państwach członkowskich należy oczekiwać wzrostu dochodów rolniczych do 2022 roku<sup>45</sup>. Zróżnicowanie wyników niniejszej pracy i Komisji może być uwarunkowane przyjętymi w analizie założeniami metodycznymi.

Stwierdzono, że pomimo spadku dochodów rolnych ogółem w nadchodzących latach, sytuacja ekonomiczna gospodarstw może okazać się bardzo zróżnicowana w zależności od typu rolniczego. Najwyższe dochody w analizowanych latach osiągną według przeprowadzonych symulacji gospodarstwa drobiowe. Wzrostu dochodów mogą również oczekiwać gospodarstwa specjalizujące się w uprawach polowych i trwałych oraz gospodarstwa nastawione na chów krów mlecznych. Spadku dochodów można spodziewać się w przypadku gospodarstw z uprawami ogrodniczymi, z pozostałymi zwierzętami trawożernymi, trzodą chlewną oraz w gospodarstwach mieszanych, o różnych kierunkach produkcji rolniczej. Wyniki te są zgodne z trendem zmian zaobserwowanych w latach 2004-2011. Mogą także wskazywać na niekorzystny wpływ potencjalnych zmian w systemie płatności bezpośrednich po 2013 roku na sytuację ekonomiczną gospodarstw, szczególnie tych, które będą utrzymywać *status quo* i nie podejmą działań prowadzących do zwiększenia obszaru gospodarstw, zmiany nastawienia produkcyjnego w przypadku gospodarstw wielokierunkowych oraz wzrostu skali produkcji w gospodarstwach specjalistycznych<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> *Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2012-2022*, European Commission, December 2012.

<sup>46</sup> R. Grochowska, S. Mańko, R. Płonka, J. Seremak-Bulge, *Wpływ zmiany systemu płatności bezpośrednich na rynki produktów rolnych*, ekspertyza wykonana na zlecenie MRiRW, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

Tabela 5.1. Dochód netto z gospodarstwa rolnego w zależności od typu rolniczego w latach 2015 i 2020 w podziale na analizowane warianty i scenariusze zmian systemu płatności bezpośrednich (w zł/gospodarstwo)

Rok	2015						2020							
	0	1		2		0	1		2					
		1	2	3	1		2	1	2	3				
<b>Typ rolniczy</b>														
Uprawy polowe	57 375	65 440	75 727	81 899	63 680	68 618	73 556	77 292	90 519	98 456	71 384	77 733	84 082	
Uprawy ogrodnicze	34 024	34 918	36 058	36 742	34 654	35 201	35 749	22 708	24 365	25 360	21 860	22 656	23 452	
Uprawy trwałe	37 692	39 084	40 859	41 924	38 044	38 896	39 748	46 004	48 071	49 312	44 645	45 637	46 629	
Krowy mleczne	33 441	36 374	40 114	42 358	37 036	38 832	40 627	38 988	43 508	46 221	37 951	40 121	42 291	
Pozostałe zwierzęta trawozierne	7 357	9 981	13 328	15 336	10 582	12 189	13 795	8 868	12 477	14 642	8 277	10 009	11 741	
Drób	160 522	163 318	166 885	169 025	163 268	164 980	166 692	246 566	259 721	276 501	248 789	256 843	264 898	
Trzoda chlewna	27 752	30 323	33 601	35 569	31 243	32 817	34 391	24 840	24 099	26 980	24 244	25 627	27 010	
Mieszane	12 788	15 052	17 939	19 671	15 469	16 855	18 241	9 855	12 200	15 192	11 714	13 150	14 586	
Ogółem	21 278	24 115	27 734	29 905	24 311	26 048	27 785	18 574	21 794	25 901	20 688	22 660	24 631	

Źródło: obliczenia własne.

Analiza poszczególnych wariantów i scenariuszy zmian dystrybucji płatności bezpośrednich po 2013 roku wskazuje, że każda możliwość zwiększenia puli płatności bezpośrednich dla rolnictwa polskiego czy to poprzez przesunięcie części środków z II do I filara WPR (wariant 1), czy wsparcie z budżetu krajowego (wariant 2), może pozytywnie wpływać na dochody przeciętnego gospodarstwa rolnego. Warto przy tym zaznaczyć, że dochody rolnicze uzyskiwane w przypadku zastosowania wariantu 1 są zawsze wyższe w porównaniu do wariantu 2. Tendencje te występują zarówno w roku 2015, jak i 2020.

Według danych Parlamentu Europejskiego<sup>47</sup> Polsce przyznano w następnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 o 1% mniejszą kopertę narodową płatności bezpośrednich (18 739,0 mln euro w cenach stałych za 2011 rok) w porównaniu do poprzedniej perspektywy na lata 2007-2013 (18 932,0 mln euro). Pula ta tylko nieznacznie wzrośnie do 2019 roku w wyniku ustaleń dotyczących redystrybucji płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi (tzw. konwergencja zewnętrzna). Tak więc każda możliwość zwiększenia koperty płatności bezpośrednich dla polskich rolników wydaje się korzystna. Przeprowadzone badania wskazują na większy wpływ transferu środków z II do I filara WPR na poziom dochodów niż wsparcia krajowego. Jest to o tyle oczywiste, że Polska, jako kraj mniej zamożny w porównaniu do np. Francji czy Niemiec, nie jest w stanie przeznaczyć wystarczająco dużych środków z budżetu krajowego na wsparcie swego sektora rolnego. Należy jednak pamiętać, że w ramach II filara WPR Polsce przyznano w nowej perspektywie finansowej 29% środków mniej niż w poprzedniej (odpowiednio 9 724,2 i 13 691,3 mln euro w cenach stałych za 2011 rok). Dlatego też decyzja zastosowania wariantu 1 czy 2 będzie w dużej mierze zależać od priorytetów i celów, stawianych przed polską gospodarką w nadchodzących latach.

Analizując różne scenariusze dystrybucji płatności w ramach poszczególnych wariantów obserwujemy bardzo wyraźne tendencje, występujące zarówno w 2015, jak i 2020 roku. Z badań wynika, że najkorzystniejszy wpływ na dochody przeciętnego gospodarstwa rolniczego może mieć przeznaczenie do 30% polskiej puli płatności I filara WPR na tzw. płatność redystrybucyjną, w drugiej kolejności – do 15% puli na płatności związane z produkcją, natomiast najniżej notowana jest możliwość przeznaczenia do 10% puli na wsparcie małych gospodarstw rolnych.

Płatność redystrybucyjna, zwana także płatnością do pierwszych hektarów, jest instrumentem nowym w WPR, zaproponowanym przez Francję w ostatniej fazie negocjacji nad nowym kształtem unijnej polityki rolnej po 2013 roku. Został on zgłoszony głównie w celu uniknięcia znaczącej redystrybucji płatności bezpośrednich od stosunkowo nisko dochodowych gospodarstw utrzymujących zwierzęta gospodarskie do wysoko dochodowych gospodarstw zbożowych, w trakcie przechodzenia Francji na

---

<sup>47</sup> European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the CAP, Note, European Parliament, July 2013.

model regionalny. Zdaniem Matthews<sup>48</sup> płatność redystrybucyjna może odegrać w tych krajach, w których zostanie wprowadzona, istotną rolę w redystrybucji płatności bezpośrednich między rolnikami (w ramach tzw. konwergencji wewnętrznej), większą niż modulacja czy górny limit płatności na gospodarstwo (*capping*). Według szacunków wspomnianego autora może doprowadzić do wzrostu płatności w gospodarstwach do 30 ha o 15,7-21,2%, w gospodarstwach od 30 do 50 ha o 7,6%, natomiast w gospodarstwach od 50 do 100 ha do spadku płatności o 10,6%, a w gospodarstwach powyżej 100 ha nawet o 18,4%.

Dlatego wprowadzenie płatności redystrybucyjnej budzi znaczące opory wśród niektórych rolników. Według irlandzkich związków rolniczych stracą najbardziej efektywni producenci rolni, których dochody mogą spaść o około 20%<sup>49</sup>. We Francji płatność redystrybucyjna będzie przyznawana do pierwszych 52 ha. Według producentów zbóż wprowadzenie tego instrumentu niewątpliwie wesprze francuskich producentów bydła, lecz równocześnie obniży ich konkurencyjność w stosunku do niemieckich producentów zbóż (będą otrzymywać w 2019 roku 220 euro/ha, podczas gdy Niemcy 295 euro/ha). Z kolei szacunki węgierskie wskazują, że płatność do pierwszych 30 hektarów nie będzie miała istotnego wpływu na redystrybucję płatności ani w przypadku producentów zbóż, ani chowu zwierząt gospodarskich<sup>50</sup>. Można więc wnioskować, że efekty wprowadzenia płatności redystrybucyjnej mogą okazać się zróżnicowane w różnych krajach, w zależności od specyfiki ich sektorów rolnych.

W naszych warunkach wysokość płatności redystrybucyjnej odpowiadałyby iloczynowi wskazanej przez Polskę liczby, która nie może być wyższa niż 65% krajowej średniej płatności na hektar oraz liczby kwalifikujących się gruntów rolnych zadeklarowanych w ramach Jednolitej Płatności Obszarowej, w przypadku Polski nie więcej niż 30 ha.

Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza wskazuje, że wprowadzenie tej formy wsparcia przyczyni się między 2015 a 2020 rokiem do wzrostu dochodów głównie gospodarstw utrzymujących zwierzęta trawożerne inne niż krowy mleczne, niezależnie od wariantu czy scenariusza. W drugiej kolejności byłyby to gospodarstwa mieszane. Największego spadku dochodów należy natomiast oczekiwać w gospodarstwach drobiowych, następnie w ogrodniczych i z uprawami trwałymi (wykres 5.3). Wyraźny jest więc znaczący wpływ redystrybucyjny badanego instrumentu WPR na dochody rolnicze. Należy jednak zaznaczyć, że uzyskane wyniki są skutkiem przyjętych założeń metodycznych, tj. udziału powierzchni do 30 ha w poszczególnych typach i klasach wielkości gospodarstw.

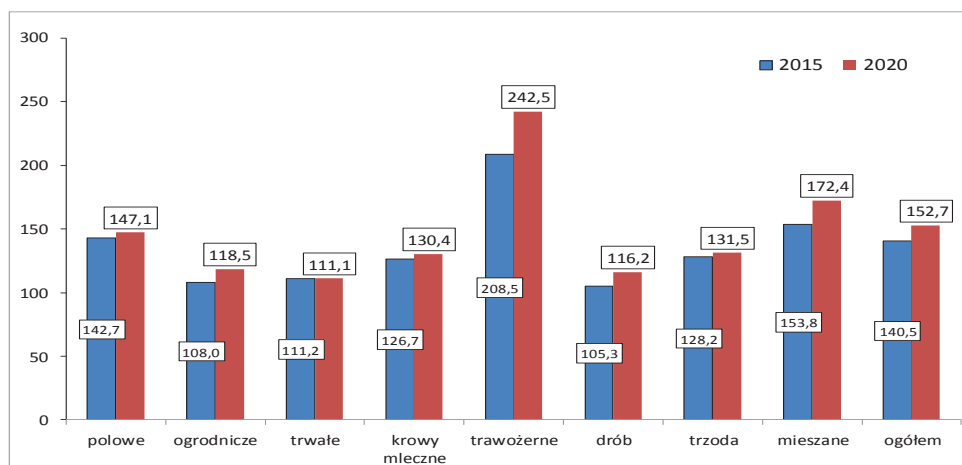
---

<sup>48</sup> A. Matthews, *Implications...*, op. cit.

<sup>49</sup> S. Cadoghan, *Redistributive payment likely part of CAP deal*, Irish Examiner, 07 March 2013, <http://www.irishexaminer.com/archives/2013/0307/features/redistributive-payment-likely-part-of-cap-deal-224759.html> (dostęp: 02.10.2013 r.).

<sup>50</sup> N. Potori, M. Kovacs, V. Vasary, *The Common Agricultural Policy 2014-2020: an impact assessment of the system of direct payments in Hungary*, "Studies in Agricultural Economics" 2013, vol. 115, s. 118-123.

Wykres 5.3. Dynamika dochodów netto z gospodarstwa rolnego w zależności od typu rolniczego w przypadku zastosowania płatności redystrybucyjnej w WPR po 2013 roku (wariant 0 w porównaniu z wariantem 1, scenariusz 3)



Źródło: obliczenia własne.

W przypadku przeznaczenia 15% puli płatności I filara na płatności związane z produkcją możemy zaobserwować najkorzystniejszą sytuację ekonomiczną w gospodarstwach ze zwierzętami trawożernymi innymi niż krowy, w drugiej kolejności w gospodarstwach wielokierunkowych oraz polowych (wykres 5.4). Przy czym sytuacja ta jest zdecydowanie lepsza w przypadku wsparcia ze środków unijnych (wariant 1) niż wsparcia krajowego (wariant 2). Najgorzej wypadają w tym rankingu gospodarstwa z uprawami trwałymi i ogrodniczymi oraz drobiowe.

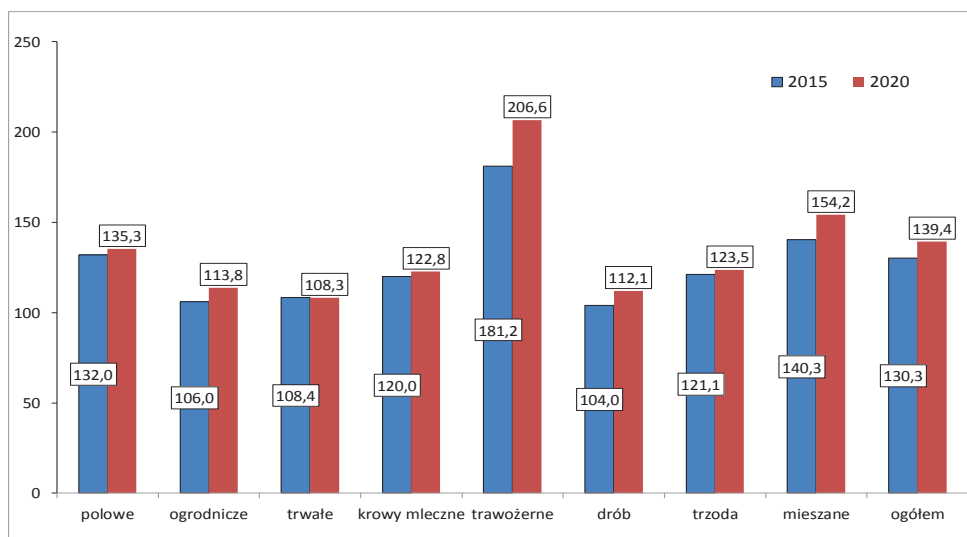
Uzyskane wyniki można tłumaczyć tym, że gospodarstwa ze zwierzętami trawożernymi i gospodarstwa mieszane osiągają najniższą kwotę dochodu na gospodarstwo, stąd obserwowany jest większy wpływ płatności na ich sytuację finansową. Z kolei gospodarstwa nastawione na uprawy polowe osiągają wysokie dochody z uwagi na znaczną wielkość obszarową, która w ostatnich latach wzrosła w tej grupie najsilniej. Gospodarstwa drobiowe uzyskują wysokie dochody ze względu na skalę produkcji, otrzymują natomiast niskie wsparcie w ramach WPR. Gospodarstwa nastawione na uprawy trwałe są stosunkowo małe obszarowo, stąd proporcjonalnie uzyskują niższe dopłaty obszarowe.

Znaczenie płatności związanych z produkcją, jak widać z przyjętych rozwiązań dla nowej WPR, znacząco wzrasta po 2013 roku, wbrew dotychczasowej ewolucji tej polityki unijnej. Zaznacza się jednak, że płatności te mogą być przyznane tylko w wyjątkowych warunkach, tj. w celu utrzymania dotychczasowego poziomu produkcji w sektorach borykających się z trudnościami i szczególnie cennych dla danego kraju ze względów gospodarczych, społecznych lub środowiskowych<sup>51</sup>. Badania przepro-

<sup>51</sup> Proposal for a Regulation... (2013), op. cit.

wadzone przez Grochowską i wsp.<sup>52</sup> wykazały potrzebę zróżnicowania wsparcia dla sektora rolnego w Polsce po 2013 roku. Znaczne różnice w wartości oraz kosztach produkcji różnych typów produkcyjnych gospodarstw wskazywały na celowość utrzymania po 2013 roku dodatkowego wsparcia w przypadku upraw chmielu, tytoniu oraz chowu owiec i bydła opasowego. Stwierdzono, że odejście od kontynuacji wsparcia produkcyjnego tych typów rolniczych skutkować będzie zmniejszeniem poziomu dochodów, co przyczyni się do dalszego ograniczenia produkcji chmielu, tytoniu i produkcji ovczarskiej. Można też przewidywać, że zahamowana zostanie dopiero rozpoczynająca się odbudowa produkcji żywca wołowego wysokiej jakości.

Wykres 5.4. Dynamika dochodów netto z gospodarstwa rolnego w zależności od typu rolniczego w przypadku zastosowania płatności związanych z produkcją w WPR po 2013 roku (wariant 0 w porównaniu z wariantem 1, scenariusz 2)



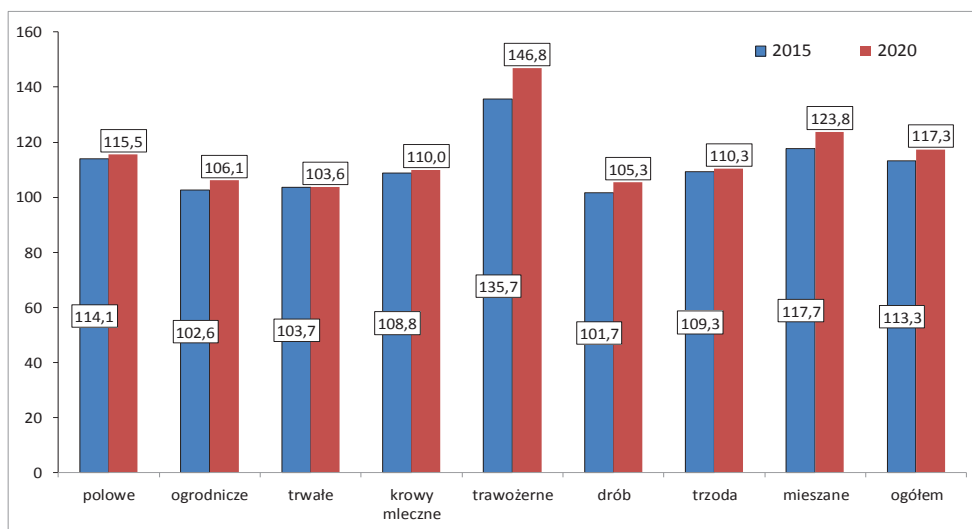
Źródło: obliczenia własne.

Przy wyborze wariantu 1, tj. płatności związanych z produkcją warto jednak pamiętać, że stosowanie tego instrumentu WPR jest niezgodne ze zobowiązaniami UE na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO). Unia podjęła w ostatnich 10 latach wiele działań, by oddzielić płatności od produkcji (tzw. *decoupling*). Komisja Europejska deklaruje, że już 90% płatności można traktować w ten sposób i lokuje je w *green box*, czyli w puli instrumentów nie zakłócających handlu międzynarodowego oraz nie wpływających negatywnie na produkcję. Unijny *green box* budzi jednak wiele zastrzeżeń na arenie międzynarodowej i być może dojdzie do jego redefinicji. Tym

<sup>52</sup> R. Grochowska, S. Mańko, J. Seremak-Bulge, *Ekspertyza dotycząca potrzeby zróżnicowania wsparcia bezpośredniego dla poszczególnych sektorów polskiego rolnictwa po 2013 r. poprzez płatności związane z produkcją*, ekspertyza wykonana na zlecenie MRiRW, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.

większy opór wywołuje powrót UE do płatności związanych z produkcją<sup>53</sup>. W samej UE celowość stosowania płatności związanych z produkcją jest często kwestionowana. Jako argument podnosi się najczęściej ryzyko opuszczania ziemi przez rolników w niektórych regionach UE. Doświadczenia brytyjskie wskazują jednak, że wprowadzenie *decoupling* wraz z reformą 2003 roku w regionach torfowych w Anglii tylko w niewielkim stopniu spowodowało rezygnację z działalności rolniczej na tych obszarach<sup>54</sup>.

Wykres 5.5. Dynamika dochodów netto z gospodarstwa rolnego w zależności od typu rolniczego w przypadku zastosowania programu dla małych gospodarstw w WPR po 2013 roku (wariant 0 w porównaniu z wariantem 1, scenariusz 1)



Źródło: obliczenia własne.

Przeznaczenie 10% środków I filara WPR na program wspierający małe gospodarstwa nie wpłynie znacząco na wzrost dochodów rolniczych między 2015 a 2020 rokiem. Z wyjątkiem gospodarstw utrzymujących zwierzęta trawożerne inne niż krowy mleczne oraz mieszanych, gdzie zauważalne jest pewne zwiększenie poziomu dochodów w dwóch badanych latach, w pozostałych typach rolniczych różnice w dochodach są niewielkie. Wynik ten odnosi się zarówno do wsparcia ze środków unijnych, jak i krajowych (wykres 5.5). Dokładniejszą analizę relacji między wielkością ekonomiczną i wielkością gospodarstwa a dochodami rolniczymi w kontekście nowego instrumentarium WPR przedstawiono w dalszej części pracy.

<sup>53</sup> New direct payments scheme: targeting and redistribution in the future CAP, Note, European Parliament, February 2012.

<sup>54</sup> *Uptake of the Single Payment Scheme by Farmers*, Defra Agricultural Change and Environment, Observatory Research Report No. 19, DEFRA, London 2010.

## **Zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej gospodarstw w zależności od ich wielkości ekonomicznej**

Wyniki przeprowadzonej analizy dotyczącej tego zagadnienia zostały przedstawione w tabeli 5.2, gdzie podano dochód netto z gospodarstwa rolnego w zależności od jego wielkości ekonomicznej w latach 2015 i 2020, w podziale na analizowane warianty i scenariusze zmian systemu płatności bezpośrednich.

Tak jak w przypadku typów rolniczych, obserwujemy wyraźny spadek dochodów w przeciętnym gospodarstwie rolnym w Polsce między 2015 a 2020 rokiem, niezależnie od wariantu czy scenariusza. Sytuacja ekonomiczna gospodarstw w analizowanych latach może okazać się jednak zróżnicowana. Dochody rolnicze w bardzo małych pod względem wielkości ekonomicznej gospodarstwach odznaczają się zdecydowanym trendem spadkowym. Z kolei gospodarstwa małe mogą oczekiwać wzrostu dochodów przy wykorzystaniu środków unijnych (warianty 0 i 1), zmniejszenie dochodów widoczne jest natomiast przy wsparciu z budżetu krajowego (wariant 2). Gospodarstwa pozostałe, tj. średnio-małe, średnio-duże, duże i bardzo duże charakteryzują się wzrostem dochodów w każdym wariancie i scenariuszu. Jak wynika z analizy gospodarstw nieprzerwanie prowadzących rachunkowość, gospodarstwa według klas wielkości bardzo różnią się tempem zmian wielkości obszarowej i wielkości ekonomicznej. W gospodarstwach bardzo małych i małych następuje pewne obniżenie wielkości obszarowej, a w sytuacji gdy zwiększą obszar – przechodzą do klas wyższych (przedziały klasowe w tej grupie są stosunkowo małe). Najbardziej zmieniają wielkość obszarową, a tym samym skalę produkcji gospodarstwa duże i bardzo duże.

Podstawowym problemem, ale zarazem atutem polskiego rolnictwa jest duża liczba gospodarstw rolnych oraz rozdrobniona struktura wielkościowa gospodarstw. Według Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 roku<sup>55</sup>, w Polsce zanotowano 1480 tys. gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych, ze średnią powierzchnią gospodarstwa wynoszącą 10,1 ha. Dominują liczbowo gospodarstwa o powierzchni 1-5 ha (do 8 tys. Standardowej Produkcji (SO – *Standard Output*), czyli gospodarstwa bardzo małe), w części nie produkujące na rynek. Maleje ponadto liczba gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą. W latach 2002-2010 ich liczba zmniejszyła się o 139 tys., a więc średnie roczne tempo ubytku wynosiło 1,2%. Rosła jednak liczba gospodarstw większych. Liczba gospodarstw o wielkości powyżej 50 tys. SO (gospodarstwa średnio-duże, duże i bardzo duże) zwiększyła się w tym samym okresie co prawda tylko o 15,6 tys., ale średnie roczne tempo wzrostu ich liczby wynosiło 3%. Gospodarstwa te wyróżniają się dochodami na jednostkę nakładów pracy własnej rolnika i członków jego rodziny w prowadzonym gospodarstwie większymi od średniej płacy krajowej, rozszerzoną reprodukcją majątku (ekspansja inwestycyjna) oraz rozwojem zrównoważonym (w większości gospodarstw) pod względem środowiskowym. Co istotne, gospodarstwa te „chłoną” innowacje. Ewolucja struktury wielkościowej gospodarstw rolnych w Polsce postępuje zatem w kierunku sprzyjającym utrzymywaniu zdolności konkurencyjnej gospodarstw<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2012*, GUS, Warszawa 2012.

<sup>56</sup> W. Józwiak, *Polskie rolnictwo i gospodarstwa rolne w pierwszej i drugiej dekadzie XXI wieku*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 53, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.



Tabela 5.2. Dochód netto z gospodarstwa rolnego w zależności od jego wielkości ekonomicznej w latach 2015 i 2020 w podziale na analizowane warianty i scenariusze zmian systemu płatności bezpośrednich (w zł/gospodarstwo)

Rok	2015									2020								
	0	1			2			0	1			2						
		1	2	3	1	2	3		1	2	3	1	2	3				
<b>Gospodarstwa</b>																		
Bardzo małe	6 409	7 649	9 068	10 017	8 080	8 839	9 598	5 075	6 341	7 790	8 759	6 231	7 006	7 781				
Małe	20 213	22 398	24 102	25 654	23 123	24 461	25 703	20 920	23 151	24 890	26 474	22 934	24 300	25 567				
Średnio-małe	59 355	63 542	66 752	68 341	65 005	67 569	68 841	64 771	69 046	72 323	73 945	68 680	71 298	72 596				
Średnio-duże	115 544	122 514	127 851	127 595	124 760	129 028	128 823	124 867	131 983	137 431	137 170	131 244	135 601	135 392				
Duże	252 317	263 197	271 523	266 228	266 615	273 276	269 040	270 726	281 834	290 335	284 928	280 621	287 422	283 097				
Bardzo duże	557 243	562 599	566 697	562 910	562 518	565 797	562 768	564 903	570 371	574 555	570 689	568 568	571 915	568 822				
Ogółem	21 278	24 115	26 751	27 711	24 311	26 048	26 816	18 574	21 794	24 786	25 875	20 688	22 660	23 531				

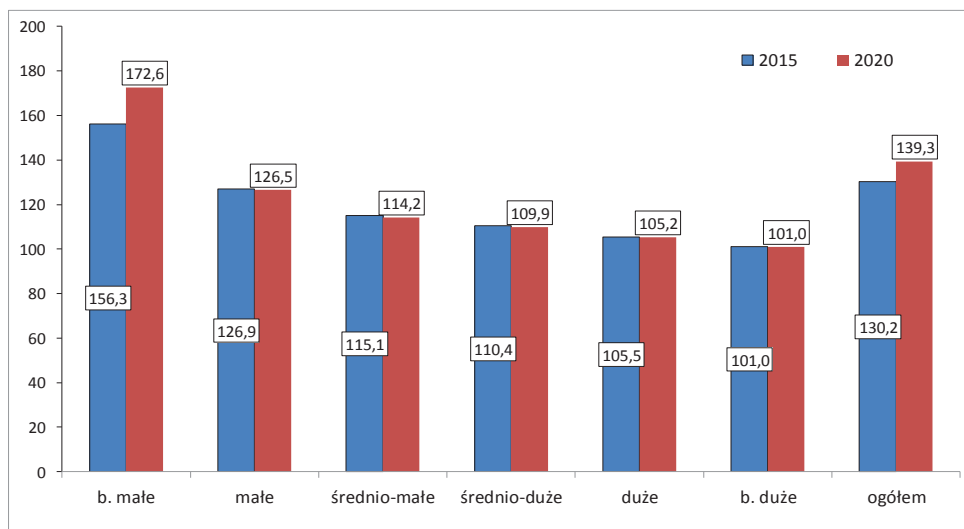
Źródło: obliczenia własne.

Oceniając sytuację ekonomiczną gospodarstw w zależności od ich wielkości ekonomicznej należy jednak podkreślić, że zwiększa się uzależnienie polskich gospodarstw rolnych od wsparcia publicznego. Dotyczy to głównie gospodarstw największych ekonomicznie, zwykle również największych obszarowo, uzyskujących więc najwyższe wsparcie w formie płatności bezpośrednich<sup>57</sup>.

W niniejszej pracy stwierdzono, tak jak w przypadku typu rolniczego, korzystny wpływ przeniesienia 25% środków z II do I filara WPR lub wsparcia krajowego na dochody gospodarstw, niezależnie od wielkości ekonomicznej gospodarstwa oraz analizowanego roku. Przy wyborze wariantu 1 lub 2 należy niewątpliwie kierować się możliwościami realizacji założonych priorytetów i celów rozwoju rolnictwa polskiego nie tylko na bazie środków I filara WPR, ale również II filara tej polityki oraz Polityki Spójności. Tym bardziej że niektóre programy, np. wsparcie dla młodych rolników czy małych gospodarstw rolnych, mogą występować według zasad nowej WPR w obu filarach WPR.

Biorąc pod uwagę scenariusze dystrybucji płatności bezpośrednich po 2013 roku, obserwujemy w przeprowadzonej analizie ponownie znaczący wpływ zastosowania płatności redystrybucyjnej na dochody rolnicze ogółem. Są one najwyższe w dwóch analizowanych latach w porównaniu do pozostałych scenariuszy. Najniższe dochody uzyskiwane są w przypadku zastosowania programu dla małych gospodarstw.

Wykres 5.6. Dynamika dochodów netto z gospodarstwa rolnego w zależności od wielkości ekonomicznej gospodarstwa w przypadku zastosowania płatności redystrybucyjnej w WPR po 2013 roku (wariant 0 w porównaniu z wariantem 1, scenariusz 3)



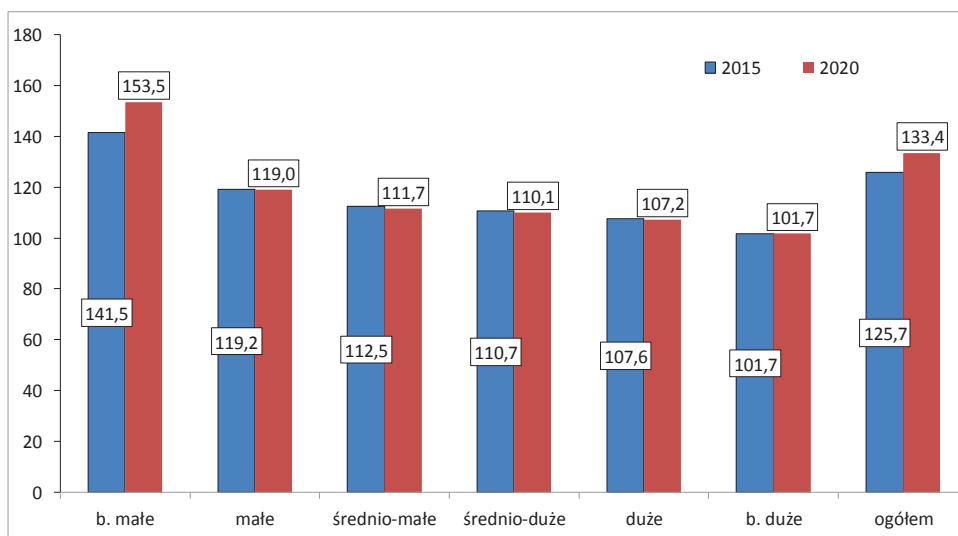
Źródło: obliczenia własne.

<sup>57</sup> R. Grochowska, S. Mańko, R. Płonka, J. Seremak-Bulge, *Wpływ zmiany systemu...*, op. cit.

Ciekawych wyników dostarcza analiza poszczególnych klas gospodarstw w zależności od ich wielkości ekonomicznej. Gospodarstwa bardzo małe charakteryzują się największym wzrostem dochodów rolniczych, jeśli zostanie wykorzystana płatność redystrybucyjna w ramach I filara WPR. Jest to szczególnie widoczne w wariantcie 1. Zdecydowanie mniejszych korzyści mogą oczekiwać pozostałe gospodarstwa. Szczególnie niski wzrost dochodów (1%) został zanotowany w przypadku gospodarstw bardzo dużych (wykres 5.6). Wyniki te ponownie, jak przy analizie typów rolniczych, wskazują na znaczącą rolę redystrybucyjną „płatności do pierwszych hektarów” w nowej WPR.

W scenariuszu z wykorzystaniem płatności związanych z produkcją wyraźnymi beneficjentami są ponownie bardzo małe gospodarstwa. W pozostałych gospodarstwach wzrost dochodów jest mniejszy, z wyraźną regularną tendencją – im wyższa wielkość ekonomiczna, tym mniejszy wzrost dochodów (wykres 5.7). Uzyskane wyniki są bardzo zbliżone zarówno w wariantcie 1, jak i 2.

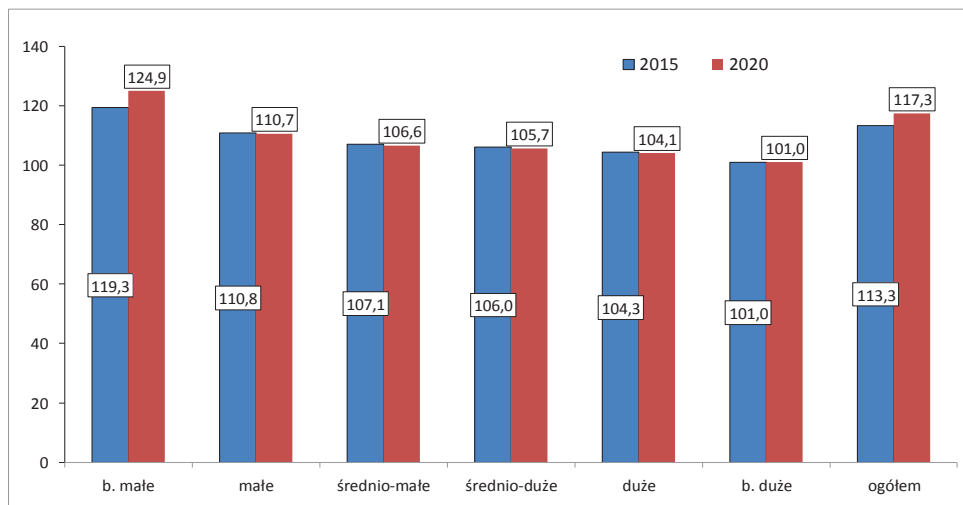
Wykres 5.7. Dynamika dochodów netto z gospodarstwa rolnego w zależności od wielkości ekonomicznej gospodarstwa w przypadku zastosowania płatności związanych z produkcją w WPR po 2013 roku (wariant 0 w porównaniu z wariantem 1, scenariusz 2)



Źródło: obliczenia własne.

Wykorzystanie części puli I filara WPR na program wspierający małe gospodarstwa przynosi gospodarstwom bardzo małym największe korzyści, są one jednak, jak wspomniano wcześniej, najniższe w porównaniu z pozostałymi scenariuszami. Z kolei zróżnicowanie we wzroście dochodów między gospodarstwami małymi, średnio-małymi, średnio-dużymi i dużymi jest nieznaczne. Gospodarstwa bardzo duże notują wzrost najmniejszy, rzędu około 1% (wykres 5.8). Tendencja ta powtarza się w obu analizowanych wariantach i latach.

Wykres 5.8. Dynamika dochodów netto z gospodarstwa rolnego w zależności od wielkości ekonomicznej gospodarstwa w przypadku zastosowania programu dla małych gospodarstw w WPR po 2013 roku (wariant 0 w porównaniu z wariantem 1, scenariusz 1)



Źródło: obliczenia własne.

Przedstawione wyniki zmuszają do zastanowienia, czy i w jaki sposób wspierać małe gospodarstwa w Polsce, szczególnie biorąc pod uwagę ich liczebność. Według analizy Parlamentu Europejskiego<sup>58</sup> w Polsce występuje 44% gospodarstw produkujących jedynie na potrzeby własne i uzyskujących dochody poniżej 8 tys. euro SO. Podana wielkość może zmieniać się w zależności od przyjętej definicji „małego gospodarstwa”<sup>59</sup>. Według wspomnianej analizy Parlamentu za takie uważa się gospodarstwa, które sprzedają mniej niż 50% produkcji rolniczej, natomiast resztę wykorzystują na własne potrzeby.

W ramach nowej WPR przewidziano możliwości wsparcia małych gospodarstw zarówno w I, jak i II filarze tej polityki. Wydaje się, że to raczej II filar jest bardziej predestynowany do pomocy małym gospodarstwom i powinien stać się źródłem wsparcia transformacji lub kontynuacji działalności tych gospodarstw. Problem w tym, że filar ten jest jak dotąd tylko w niewielkim stopniu wykorzystywany przez małe gospodarstwa. Gospodarstwa te mogą być ponadto pośrednio wspomagane środkami Polityki Spójności, poprzez korzystanie z wybudowanej infrastruktury, a także bezpośrednio, np. ze szkoleń finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Według przeprowadzonej w niniejszej pracy analizy okazuje się, że program adresowany do małych gospodarstw w ramach I filara WPR jest najmniej skuteczny, jeśli chodzi o wzrost dochodów rolniczych. Największą w tym rolę odegrałby inny

<sup>58</sup> Semi-subsistence farming: value and directions of development, Study, European Parliament, April 2013.

<sup>59</sup> *What is a small farm?*, EU Agricultural Economic Briefs, Brief No 2, European Commission, July 2011.

instrument, tj. płatność redystrybucyjna. W drugiej kolejności byłyby to płatności związane z produkcją, przeznaczone dla gospodarstw prowadzących określone kierunki działalności rolniczej.

Podjmując decyzje o wsparciu małych gospodarstw w ramach WPR wskazane byłoby przeprowadzenie oceny ich sytuacji w szerszym kontekście, biorąc pod uwagę uwarunkowania ekonomiczne i społeczne całej polskiej gospodarki. Według ostatniego *Raportu o stanie wsi*<sup>60</sup>, polska wieś staje się coraz mniej rolnicza. Około 60% ludności wiejskiej nie ma już żadnego związku z produkcją rolniczą i użytkowaniem ziemi rolniczej. Wsparcie małych gospodarstw przez kolejne 7 lat trwania nowej perspektywy finansowej spowodowałoby zamrożenie i tak niekorzystnej dla polskiego rolnictwa struktury agrarnej gospodarstw oraz zahamowanie obecnego procesu wzrostu większych, bardziej efektywnych ekonomicznie gospodarstw rolnych.

### 5.3. Podsumowanie uzyskanych wyników

Zwiększona elastyczność instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej w kolejnej perspektywie finansowej sprzyja wyborowi optymalnych rozwiązań, odpowiadających specyfice rolnictwa polskiego. Z przeprowadzonej analizy wynika, że należy oczekiwać spadku dochodów rolniczych między 2015 a 2020 rokiem w odniesieniu do gospodarstw ogółem na skutek szybszego wzrostu kosztów niż wartości produkcji. Zwiększa się więc ich uzależnienie od wsparcia publicznego. Dotyczy to wszystkich analizowanych wariantów i scenariuszy zmian w ramach systemu płatności bezpośrednich. Jednak sytuacja ekonomiczna gospodarstw może okazać się bardzo zróżnicowana w zależności od typu rolniczego.

Najwyższe dochody w analizowanych latach mogą osiągnąć gospodarstwa drobiowe, specjalizujące się w uprawach polowych i trwałych oraz gospodarstwa nastawione na chów krów mlecznych. Spadku dochodów można spodziewać się w przypadku gospodarstw z uprawami ogrodniczymi, z pozostałymi zwierzętami trawożernymi, trzodą chlewną oraz w gospodarstwach mieszanych, o różnych kierunkach produkcji rolniczej. W tych ostatnich, jeśli utrzymają się dotychczasowe tendencje, dochód netto będzie pochodzić w 2020 roku w 100% z płatności bezpośrednich. Celowe wydaje się więc wzmocnienie działań wspierających zmiany strukturalne w tych gospodarstwach.

Podobnie, obserwujemy wyraźny spadek dochodów w przeciętnym gospodarstwie rolnym w Polsce między 2015 a 2020 rokiem, niezależnie od wariantu czy scenariusza. W przypadku analizy wielkości ekonomicznej gospodarstwa sytuacja ekonomiczna gospodarstw może okazać się jednak zróżnicowana. Dochody rolnicze w bardzo małych pod względem wielkości ekonomicznej gospodarstwach odznaczają się zdecydowanym trendem spadkowym. Z kolei gospodarstwa małe mogą oczekiwać wzrostu dochodów przy wykorzystaniu środków unijnych (warianty 0 i 1), zmniejsze-

---

<sup>60</sup> J. Wilkin, J. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

nie dochodów widoczne jest natomiast przy wsparciu z budżetu krajowego (wariant 2). Gospodarstwa pozostałe, tj. średnio-małe, średnio-duże, duże i bardzo duże charakteryzują się wzrostem dochodów w każdym wariantcie i scenariuszu.

Biorąc pod uwagę możliwy szacowany spadek dochodów gospodarstw rolnych w Polsce w nadchodzących latach można wnioskować, że każda potencjalna szansa zwiększenia puli płatności bezpośrednich dla rolnictwa polskiego czy to poprzez przesunięcie części środków z II do I filara WPR (wariant 1), czy wsparcie z budżetu krajowego (wariant 2), pozytywnie wpłynie na dochody przeciętnego gospodarstwa rolnego. Według przeprowadzonej analizy dochody rolnicze uzyskiwane w przypadku zastosowania wariantu 1 są zawsze wyższe w porównaniu do wariantu 2. Tendencje te występują zarówno w roku 2015, jak i 2020.

Należy więc sądzić, że wybór jest prosty – lepiej wykorzystać środki unijne dla wsparcia polskiego sektora rolnego niż obciążać budżet krajowy. Należy jednak pamiętać o zależnościach istniejących między I a II filarem WPR oraz WPR a innymi politykami unijnymi, głównie Polityką Spójności (w obu Polska jest jednym z największych lub największym beneficjentem).

Przeniesienie środków z II do I filara WPR spowoduje zubożenie i tak zmniejszonej dla Polski puli przeznaczonej na rozwój obszarów wiejskich. Uwzględniając obowiązkowe wydatki w ramach II filara (7% koperty na rezerwę, 30% koperty na programy klimatyczno-środowiskowe, 5% koperty na program LEADER) oraz zobowiązania z zeszłej perspektywy finansowej (około 1360 mln euro), do dyspozycji zostaje 4,7 mld euro. Uwzględniając jeszcze płatności dla rolników gospodarujących na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) pozostaje *de facto* 2,3 mld euro<sup>61</sup>. Mniejsze środki w ramach II filara WPR można w pewnym sensie uzupełnić, korzystając ze środków przypisanych Polsce w Polityce Spójności. Zgodnie ze wstępnymi ustaleniami rządowymi rozwój infrastruktury wiejskiej zostanie wzmocniony kwotą około 4,5 mld euro<sup>62</sup>. Należy jednak pamiętać, że programy Polityki Spójności wymagają współfinansowania z budżetu krajowego w zakresie innym niż II filar WPR, a także funkcjonują na odmiennych zasadach.

Możliwe jest więc, zamiast przenoszenia środków z II do I filara WPR, wsparcie puli płatności bezpośrednich z budżetu krajowego bądź pozostanie przy środkach przyznanych Polsce w ramach I filara WPR. Powstaje dylemat, czy wspierać gospodarstwa rolne dodatkowymi środkami finansowymi, biorąc pod uwagę prognozowany spadek dochodów rolnych w nadchodzących latach, czy nie pogłębiać i tak dużego uzależnienia gospodarstw od pomocy publicznej. Przykładowo, notowany w gospodarstwach polowych wzrost dochodów w ostatnich latach wynikał nie ze wzrostu efektywności gospodarowania, lecz ze zwiększania obszaru gospodarstw i pozyskiwania

---

<sup>61</sup> J. Rowiński, *Środki unijne finansujące polską gospodarkę żywnościową w latach 2014-2020 – wstępna ocena*, „Unia Europejska” 2013, Nr 2(219), s. 44-51.

<sup>62</sup> *Nowa perspektywa finansowa dla polskiego rolnictwa zatwierdzona!*, [www.agronews.com.pl](http://www.agronews.com.pl).

dzięki temu większych płatności bezpośrednich. Należy przypuszczać, że po 2020 roku dojdzie w końcu do zmiany zasad funkcjonowania I filara WPR. Nie da się przyszłej WPR prowadzić bez uwzględnienia internalizacji kosztów oraz faktycznego płacenia za dostarczanie dóbr publicznych.

Tym zmianom może sprzyjać wprowadzenie płatności redystrybucyjnej do instrumentarium WPR. Według niniejszej analizy to właśnie przeznaczenie do 30% polskiej puli płatności I filara WPR na płatność do pierwszych hektarów może mieć najkorzystniejszy wpływ na dochody przeciętnego gospodarstwa rolniczego, w drugiej kolejności – do 15% puli na płatności związane z produkcją, natomiast najniżej notowana jest możliwość przeznaczenia do 10% puli na wsparcie małych gospodarstw rolnych.

Wykorzystanie płatności redystrybucyjnej budzi wiele kontrowersji, powoduje bowiem redystrybucję płatności od większych do mniejszych gospodarstw. Można więc sądzić, że będzie negatywnie wpływać na konkurencyjność dużych gospodarstw rolnych. Według przeprowadzonych oszacowań w niniejszej pracy, wprowadzenie tej formy wsparcia przyczyni się do wzrostu dochodów głównie gospodarstw utrzymujących zwierzęta trawożerne inne niż krowy mleczne, w drugiej kolejności byłyby to gospodarstwa mieszane. Największego spadku dochodów należy natomiast oczekiwać w gospodarstwach drobiowych, następnie w ogrodniczych i z uprawami trwałymi. Z kolei analiza w zależności od wielkości ekonomicznej wykazała, że największy wzrost dochodów rolniczych dotyczył gospodarstw bardzo małych. Zdecydowanie mniejszych korzyści mogą oczekiwać pozostałe gospodarstwa. Szczególnie niski wzrost dochodów (1%) został zanotowany w przypadku gospodarstw bardzo dużych.

Mamy więc ciągle do czynienia z dylematem, komu należy się wsparcie w ramach WPR. Polityka ta od lat boryka się z problemem wyartykułowania jasno sformułowanych celów. Transfer zasobów w unijnej polityce rolnej polega na dotowaniu wszystkich rolników, nie zaś na zapobieganiu zawodności rynku. W rzeczywistości największe wsparcie otrzymują gospodarstwa mające znaczący udział w produkcji na rynek lub duże obszarowo. Płatność redystrybucyjna zmniejsza ich udział w puli płatności bezpośrednich, uważa się więc, że obniżając dochody negatywnie wpływa na ich konkurencyjność. Czy rzeczywiście? Czy podejście to ma raczej naturę polityczną i wiąże się z działaniami konkretnych grup interesu? Według Gardnera<sup>63</sup>, wiele gospodarstw uzależnionych jest od płatności bezpośrednich ze względu na niską efektywność działalności rolniczej; jego zdaniem im większe i bardziej specjalistyczne gospodarstwo, tym mniej uzależnione jest od wsparcia, a płatności odgrywają mniejszą rolę przy podejmowaniu decyzji.

W przypadku Polski objęcie gospodarstw rolnych płatnością redystrybucyjną do 30 pierwszych hektarów spowoduje redystrybucję wsparcia do małych i średnich gospodarstw, które dominują w polskim rolnictwie. Niewątpliwie mogłoby to pogłębić i tak już niekorzystną strukturę agrarną. Jeśli jednak wprowadzi się zróżnicowanie tej

---

<sup>63</sup> B. Gardner, *CAP direct subsidy impact study ignores reality*, "AgraEurope", No 2592, November 2013.

płatności do przykładowo pierwszych 10 ha oraz 10-30 ha (pomysł już brany pod uwagę przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi), wówczas istnieje możliwość wsparcia gospodarstw mających szansę na rozwój i zwiększenie ich konkurencyjności na rynku. Rozwiązanie to mogłoby także pozytywnie wpłynąć na obrót gruntami rolnymi w Polsce. Zbliżone podejście, mające służyć rozwojowi średnich gospodarstw, ma zamiar wprowadzić przykładowo Rumunia.

Komisja Europejska wielokrotnie podejmowała inicjatywę zmiany dystrybucji płatności bezpośrednich między gospodarstwami. Proporcje 20% – 80%, tj. 20% gospodarstw wykorzystujących 80% płatności, utrzymują się w WPR od wielu lat i występują zarówno w UE-15, jak i UE-12<sup>64</sup>. Wprowadzenie płatności redystrybucyjnej jest szansą na zmianę tych proporcji i efektywniejsze wykorzystywanie publicznych środków.

---

<sup>64</sup> Report on the distribution of direct aids to agricultural producers (financial year 2011), European Commission, December 2012.



## 6. Ocena potencjału polskiego rolnictwa oraz wpływu nowych programów WPR w latach 2014-2020 na zwiększenie jego konkurencyjności w Unii Europejskiej i na świecie

Pod wpływem procesów globalnych, w tym zwłaszcza rosnącej liberalizacji światowej gospodarki żywnościowej oraz przemian zachodzących w samej Wspólnocie, również Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej ewoluuje w kierunku silniejszej orientacji rynkowej. Priorytetem dla rolnictwa unijnego i polskiego powinny być zatem działania wzmacniające konkurencyjność i innowacyjność sektora rolno-żywnościowego na rynkach światowych. Stąd też w większości najważniejszych aktów prawnych Unii Europejskiej zwraca się uwagę na zagadnienia dotyczące zwiększenia konkurencyjności rolnictwa.

Traktat Lizboński z 2007 roku<sup>65</sup>, podobnie jak Traktat Rzymski z 1958 roku, podkreślał związek celów WPR z podnoszeniem produktywności rolnictwa unijnego. W art. 39 Traktatu zapisano następujące cele:

- zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;
- stabilizacja rynków;
- zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

W polskiej Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybołówstwa (SZRWRiR)<sup>66</sup> na lata 2012-2020 również jeden z pięciu celów szczegółowych dotyczy „wzrostu produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego”. SZRWRiR jest oparta na strategii „Europa 2020”, w której także znajdują się wytyczne dotyczące „bardziej efektywnego korzystania z zasobów i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych” oraz inne wytyczne, które w sposób pośredni nawiązują do wzrostu konkurencyjności rolnictwa unijnego.

Można więc wnioskować, że jednym z najważniejszych zadań, zarówno dla UE, jak i dla Polski, jest zwiększenie konkurencyjności w rolnictwie. Dlatego też decyzje

---

<sup>65</sup> Traktat lizboński (pełna nazwa *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*) to umowa międzynarodowa zakładająca m.in. reformę instytucji Unii Europejskiej. Podpisany został 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie, a w stosunku do państw-stron wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., [za:] A. Czyżewski, S. Stępień, *Punkt widzenia Polski i innych państw członkowskich Unii Europejskiej na WPR 2014-2020*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2012, vol. 3(25).

<sup>66</sup> <http://www.minrol.gov.pl/pol/Aktowka/Ogloszenia/Strategia-zrownowazonego-rozwoju-wsi-rolnictwa-i-rybactwa-na-lata-2012-2020>.

dotyczące wysokości środków i nowych programów Wspólnej Polityki Rolnej w kolejnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 zdecydują o tym, czy rolnictwo unijne, w tym także polskie, będzie w stanie sprostać stojącym przed nim wyzwaniom w kolejnych dekadach, zważywszy, że prawdopodobnie rosnąca liberalizacja spowoduje, że po 2020 roku zmniejszy się pomoc publiczna skierowana do rolnictwa unijnego.

Konkurencyjność jest zagadnieniem złożonym i niejednoznacznym. W literaturze można znaleźć ponad 400 definicji<sup>67</sup>, stąd istnieje wiele kryteriów opisujących to pojęcie. Podobnego zdania są W. Poczta i P. Siemiński<sup>68</sup>, którzy zwracają uwagę, że analizując konkurencyjność, należy zdawać sobie sprawę z wieloaspektowości tego zagadnienia. Według OECD konkurencyjność to: „zdolność przedsiębiorstw, przemysłów, regionów, państw lub ponadnarodowych obszarów do generowania w wyniku wystawienia na międzynarodową konkurencję relatywnie wysokich dochodów z czynników produkcji oraz wysokiej stopy zatrudnienia, opartych na trwałych podstawach<sup>69</sup>”.

Definiując konkurencyjność gospodarki lub sektora, zwykle wyodrębnia się dwa podstawowe nurty:

- związane z teorią wymiany międzynarodowej,
- mające charakter ogólnych albo odcinkowych efektów osiągniętych przez gospodarke, posiadające swoje źródło w teorii wzrostu albo rozwoju gospodarczym.

Oceniając konkurencyjność w drugim ujęciu<sup>70</sup> bierze się pod uwagę zmiany w efektywnym wykorzystaniu zasobów czynników produkcji, a także zmiany strukturalne zachodzące w gospodarce lub np. w sektorze rolniczym, które prowadzą do zwiększenia efektywności gospodarowania.

W Europejskim Modelu Rolnictwa uwzględniane są dwie strategie rolnictwa: „konkurencyjności społecznej” oraz „konkurencyjności ekonomicznej”. Pierwsza stanowi przesłanie strategii rozwoju zrównoważonego<sup>71</sup>, druga zaś – podstawowy cel Strategii Lizbońskiej. Dlatego też aktualnie w strategii przebudowy rolnictwa polskiego zakłada się dualny model jego rozwoju, oparty na nowoczesnych, zdolnych do rozwoju i konkurencyjnych na rynku międzynarodowym gospodarstwach rodzinnych oraz farmerskich<sup>72</sup>. Pozostałe gospodarstwa powinny swój rozwój oprzeć na metodach bardziej

---

<sup>67</sup> A. Niewiadomska, *Konkurencyjność w rolnictwie – wybrane aspekty*, [w:] A. Nowak (red.), *Wpływ funduszy strukturalnych na poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa*, PWE, Warszawa 2013, s. 66.

<sup>68</sup> W. Poczta, P. Siemiński, *Konkurencyjność rolnictwa polskiego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Poznań 2010, s. 11.

<sup>69</sup> *Globalization and Competitives: Relevant Indicators*, „STI Working Papers” 1996, no. 5, OECD, Paris, s. 20.

<sup>70</sup> Z. Wysokińska, *Konkurencyjność w międzynarodowym i globalnym handlu technologiami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

<sup>71</sup> M. Wigier, *Model rozwoju rolnictwa polskiego w świetle efektów realizacji WPR*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2013, nr 1.

<sup>72</sup> J.St. Zegar, *Konkurencyjność rolnictwa zrównoważonego*, [w:] J.St. Zegar (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (11)*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 3, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

przyjaznych dla ekosystemu, umożliwiających wykorzystanie posiadanych atutów środowiskowych i społeczno-kulturowych.

O zdolności konkurencyjnej polskiego rolnictwa z ekonomicznego punktu widzenia decydują przede wszystkim takie zasoby, jak:

- kapitał ludzki – jego wielkość, poziom wykształcenia, wydajność pracy;
- zasoby naturalne i efektywność ich wykorzystania;
- kapitał rzeczowy i jego efektywność;
- oraz struktura gospodarstw rolnych związana z możliwością efektywniejszego wykorzystania tychże zasobów.

Na konkurencyjność polskiego rolnictwa po 2020 roku decydujący wpływ będą miały zarówno środki i kierunki ich rozdziału z WPR, jak i pozostające w gestii naszego kraju. W niniejszym rozdziale przedmiotem analizy będzie ocena dysproporcji w dotychczasowym tempie i stanie zmian potencjału konkurencyjnego polskiego rolnictwa na tle innych krajów UE do 2010 roku, a także analiza potencjalnego wpływu nowych programów Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014-2020 na poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa wśród krajów Unii Europejskiej i na świecie w nadchodzących latach.

## **6.1. Polskie rolnictwo na tle UE i świata**

W przypadku analizy konkurencyjności polskiego rolnictwa ważnym jest określenie jego aktualnego miejsca zarówno wśród krajów Unii Europejskiej, jak i na świecie. W tabeli 6.1 przedstawiono zmiany jakie dokonały się w pierwszej dekadzie XXI wieku w udziale w produkcji wybranych produktów polskiego rolnictwa w Unii Europejskiej i na świecie.

Powierzchnia Polski stanowi 7,2% powierzchni 27 krajów wchodzących w skład Unii Europejskiej oraz 0,2% powierzchni na świecie. Zajmujemy 6 miejsce w produkcji rolniczej wśród krajów UE z 5,7% udziałem, po Francji, Niemczech, Włoszech, Hiszpanii i Holandii. Natomiast użytki rolne wynoszą 8,6% użytków rolnych Wspólnoty i 0,3% świata. Stawia to nas na piątym miejscu w UE i 54 na świecie. Ludność Polski w 2010 roku wynosiła 7,6% ludności UE oraz 0,6% świata, podczas gdy ludność rolnicza stanowiła aż 26,0% ludności rolniczej UE i 0,2% świata. Pod względem liczby ludności rolniczej zajmowaliśmy pierwsze miejsce w Europie i 54 na świecie. Systematycznie zmniejsza się natomiast udział rolnictwa w polskim PKB (obecnie wynosi około 3%), podobnie jak w innych krajach Wspólnoty.

W produkcji roślinnej w UE w 2010 roku zajmowaliśmy pierwsze miejsce w produkcji owsa, a drugie w produkcji jabłek, ziemniaków i żyta. W produkcji tytoniu, rzepaku i buraków cukrowych zajmowaliśmy trzecie miejsce. W skali świata tylko w przypadku żyta zajmujemy drugie miejsce i trzecie w produkcji owsa oraz piąte w produkcji jabłek. W latach 2000-2010 w skali Europy zwiększyliśmy udziały w produkcji owsa, jęczmienia, jabłek i tytoniu. Natomiast w skali świata również w przypadku tych samych produktów oraz rzepaku i rzepiku.

Tabela 6.1. Udział i miejsce polskiego rolnictwa w świecie i Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	Unia Europejska				Świat			
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
	udział Polski (w proc.)		miejsce Polski		udział Polski (w proc.)		miejsce Polski	
	15 krajów	27 krajów	15 krajów	27 krajów				
Powierzchnia	9,7	7,2	6	6	0,2	0,2	69	68
w tym: użytki rolne	13,1	8,6	3	5	0,4	0,3	51	54
Ludność	10,1	7,6	6	6	0,6	0,6	30	34
w tym: rolnicza	.	26,0	1	1	0,3	0,2	44	54
Produkcja pszenicy	8,0	6,8	4	4	1,5	1,5	15	16
Produkcja żyta	73,7	36,7	2	2	19,9	23,1	3	2
Produkcja jęczmienia	5,4	6,4	6	5	2,1	2,7	13	11
Produkcja owsa	15,9	26,6	4	1	4,1	10,0	7	3
Produkcja ziemniaków	48,7	14,2	1	2	7,4	2,5	4	7
Produkcja buraków cukrowych	11,4	9,6	3	3	5,3	4,4	7	7
Produkcja rzepaku i rzepiku	10,7	10,2	4	4	2,4	3,5	8	8
Produkcja lnu (włókno)	3,7	0,05	6	7	0,3	0,03	15	14
Produkcja jabłek	13,6	18,0	4	2	2,4	2,7	9	5
Produkcja tytoniu	8,5	13,8	4	3	0,4	0,5	28	23
Produkcja mięsa	8,0	8,3	6	5	1,3	1,3	16	15
Produkcja mleka krowiego	9,7	8,3	5	4	2,4	2,0	11	12
Produkcja jaj kurzych	8,0	9,1	7	7	0,8	1,0	21	19
Pogłowie bydła	7,4	6,4	7	7	0,5	0,4	39	45
Pogłowie trzody chlewnej	14,0	10,0	3	3	1,9	1,6	8	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika Statystycznego Rolnictwa 2012, GUS, Warszawa 2012.

Dodać należy, że na nasz kraj przypada niemal jedna dziesiąta unijnej produkcji warzyw i owoców, co daje nam czwarte miejsce za Hiszpanią, Francją i Włochami. Jesteśmy liderem w UE w produkcji i eksporcie zagęszczonego soku jabłkowego, a na świecie wyprzedzają nas tylko Chiny i USA. Najwięcej na świecie produkujemy też agrestu i porzeczek.

W produkcji zwierzęcej nasz udział w UE jest zbliżony do udziału w powierzchni użytków rolnych, czyli około 8%. Najwyższe miejsce zajmowaliśmy w liczbie trzody chlewnej (3 miejsce) i produkcji mleka krowiego (4 miejsce). Natomiast w skali światowej nasz udział w produkcji zwierzęcej we wszystkich grupach produktów się zmniejszył, z wyjątkiem produkcji drobiu i jaj.

Można na tej podstawie stwierdzić, że pod względem wielkości produkcji jesteśmy czołowym producentem żywności w Europie oraz znaczącym na świecie. Zaobserwować można również rysującą się specjalizację polskiego rolnictwa w produkcji roślinnej: zboża, rzepaku, tytoniu i owoców, a także w produkcji zwierzęcej: chowie drobiu rzeźnego i trzody chlewnej oraz produkcji jaj kurzych i mleka.

## **6.2. Zmiany w rozwoju polskiego rolnictwa na tle innych krajów Unii Europejskiej**

W pierwszej dekadzie XXI wieku obserwujemy istotne zmiany, jakie dokonują się zarówno w unijnym, jak i polskim rolnictwie. Generalnie dotyczą one zmniejszania się powierzchni użytków rolnych, zatrudnienia i liczby gospodarstw rolnych oraz upowszechnienia nowych technologii i modernizacji sprzyjających wzrostowi wydajności plonów i zmniejszeniu nakładów pracy.

Polskie rolnictwo z racji swoich wcześniejszych uwarunkowań historycznych i gospodarczych z chwilą wejścia do Unii Europejskiej było mało konkurencyjne w porównaniu z krajami dawnej UE-15. Istotnym jest zatem określenie tempa i skali tych zmian, poprzez porównanie rolnictwa polskiego z rolnictwem krajów UE w sferze potencjału produkcyjnego (zasobów ziemi, pracy, kapitału) oraz przemian w strukturze obszarowej gospodarstw.

### **Zasoby ziemi**

W latach 2000-2009 w krajach Unii Europejskiej miały miejsce istotne zmiany w powierzchni użytków rolnych. W tym czasie ich powierzchnia zmniejszyła się o ponad 5% – z 198,9 mln ha do 188,4 mln ha. Duże zmniejszenie się powierzchni użytków rolnych w UE było wynikiem przede wszystkim zmian, jakie zaszły wśród nowych członków UE oraz państw basenu Morza Śródziemnego (tabela 6.2). Największy udział użytków rolnych w Unii Europejskiej w 2009 roku miały: Francja 29,3 mln ha (15,6%), Hiszpania 27,7 mln ha (14,7%), Wielka Brytania 17,3 mln ha (9,2%), Niemcy 16,9 mln ha (9,0%) oraz Polska 15,6 mln ha (8,3%). Warto zaznaczyć, że Polska aktualnie znajduje się na piątym miejscu pod względem powierzchni użytków rolnych, natomiast w roku 2000 była na miejscu trzecim (uwzględniając obecnych członków UE).

Większość państw UE odnotowała w pierwszej dekadzie XXI wieku zmniejszenie się powierzchni użytków rolnych. Największe spadki odnotowały: Słowacja (-20,8%), Litwa (-20,6%), Polska (-12,4%), Włochy (-10,9%) oraz Bułgaria (-10,7%). Tylko trzy państwa odnotowały wzrost powierzchni. Były to: Łotwa (12,8%), Finlandia (4,5%) oraz Wielka Brytania (1,8%). Zjawisko to było jednak na tyle niewielkie, że w niedużym stopniu zrekompensowało ubytki w pozostałych krajach Unii Europejskiej. W kolejnych pięciu państwach: Belgii, Danii, Cyprze, Słowenii i Malcie powierzchnia użytków rolnych się nie zmieniła.

W Polsce w latach 2000-2009 wypadło z produkcji rolnej aż 2,2 mln ha użytków rolnych, najwięcej wśród wszystkich krajów Unii Europejskiej. Duże zmniejszenie powierzchni użytków rolnych miało też miejsce w Hiszpanii (2,1 mln ha), Włoszech (1,7 mln ha), Rumunii (1,4 mln ha), Litwie (0,7 mln ha) i Słowacji (0,5 mln ha). W krajach tych ubytek powierzchni użytków rolnych wiązał się głównie z wypadaniem, z ekonomicznego punktu widzenia, najsłabszych gruntów (np. zachętą do tego były też dotacje otrzymywane z UE na zalesianie) oraz zajmowaniem ich pod cele nierolnicze (np. budowę infrastruktury).

Tabela 6.2. Użytki rolne w Unii Europejskiej

Państwa	Użytki rolne					
	w mln ha		zmiany w latach 2000-2009 (w proc.)	zmiany roczne	udział w UE (w proc.)	
	2000	2009			2000	2009
UE-27	198,9	188,4	-5,3	-0,5	100,0	100,0
Austria	3,4	3,2	-5,9	-0,6	1,7	1,7
Belgia	1,4	1,4	0,0	0,0	0,7	0,7
Bułgaria	5,6	5,0	-10,7	-1,1	2,8	2,7
Cypr	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Dania	2,6	2,6	0,0	0,0	1,3	1,4
Estonia	1,0	0,9	-10,0	-1,0	0,5	0,5
Finlandia	2,2	2,3	4,5	0,5	1,1	1,2
Francja	29,7	29,3	-1,3	-0,1	14,9	15,6
Grecja	8,5	8,2	-3,5	-0,4	4,3	4,4
Hiszpania	29,8	27,7	-7,0	-0,7	15,0	14,7
Irlandia	4,4	4,2	-4,5	-0,5	2,2	2,2
Litwa	3,4	2,7	-20,6	-2,1	1,7	1,4
Luksemburg	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Łotwa	1,6	1,8	12,5	1,3	0,8	1,0
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Holandia	2,0	1,9	-5,0	-0,5	1,0	1,0
Niemcy	17,1	16,9	-1,2	-0,1	8,6	9,0
Polska	17,8	15,6	-12,4	-1,2	8,9	8,3
Portugalia	3,8	3,7	-2,6	-0,3	1,9	2,0
Czechy	4,3	4,2	-2,3	-0,2	2,2	2,2
Rumunia	14,9	13,5	-9,4	-0,9	7,5	7,2
Słowacja	2,4	1,9	-20,8	-2,1	1,2	1,0
Słowenia	0,5	0,5	0,0	0,0	0,3	0,3
Szwecja	3,2	3,1	-3,1	-0,3	1,6	1,6
Węgry	5,9	5,8	-1,7	-0,2	3,0	3,1
Wielka Brytania	17,0	17,3	1,8	0,2	8,5	9,2
Włochy	15,6	13,9	-10,9	-1,1	7,8	7,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Rolnictwa 2011 oraz 2012, GUS, Warszawa.

Korzystnym zjawiskiem w większości krajów UE było zmniejszenie się powierzchni ugorów i odłogów. Wskaźnik ten najbardziej zmniejszył się w Polsce – z 14% w 2003 roku do 4,1% w 2010 roku. W całej UE-27 udział gruntów odłogowanych zmniejszył się z 10,1 do 8,5%. Spadek powierzchni gruntów ornych i użytków rolnych był jednak znacznie większy niż zmniejszenie powierzchni gruntów odłogowanych i ugorów.

Szybkiemu zmniejszaniu się zasobów ziemi użytkowanej rolniczo w UE towarzyszyło pogorszenie jej jakości, w aspekcie postępującej degradacji gleb np. zwiększa-

jących się procesów erozji wodnej i wietrznej gleb, rosnącego stopnia ich zanieczyszczenia, zmniejszenia poziomu jej „zwiężłości”, rosnącego zakwaszenia i zasolenia gleb, zmniejszenia się zasobów materii organicznej w glebie, pustynnienia itd. Również zmiany klimatyczne mogą przyczynić się do dalszej degradacji gleb. Między innymi dlatego też ziemia została uznana za kluczowy element zasobów naturalnych przez Unię Europejską, co znalazło swoje miejsce w komunikacie Komisji Europejskiej<sup>73</sup>.

Na tle krajów unijnych przeciętna jakość gleb Polski jest stosunkowo niska, bowiem aż 40% naszych gleb charakteryzuje się niską jakością, a tym samym i przydatnością rolniczą<sup>74</sup>. Między innymi dlatego też działania mające na celu zwiększenie konkurencyjności polskiego rolnictwa, a dotyczące zasobów ziemi, napotykają wiele barier. Niektóre z nich mają charakter obiektywny, np. warunki przyrodnicze, i te trudno jest zmienić. Natomiast część ograniczeń w sferze agrotechnicznej można złagodzić lub wyeliminować poprzez przestrzeganie zasad racjonalnego gospodarowania w rolnictwie. W Polsce niezbędne jest wprowadzenie postępu technicznego i technologicznego powodującego umiarkowaną intensyfikację produkcji. Jednakże te działania wymagają wzrostu kwalifikacji wśród kierujących (zarządzających) gospodarstwami rolniczymi.

### **Zasoby pracy**

W 2010 roku w UE było ponad 21,7 mln ludności rolniczej, co stanowiło 4,3% ogółu ludności. W Polsce natomiast było jej 5,7 mln, co stanowiło około 15,0% ogółu ludności, stąd też ludność rolnicza Polski stanowiła około 27% ludności rolniczej UE. Kolejnymi krajami o najwyższej liczbie ludności rolniczej były: Hiszpania (2038 tys.), Włochy (1968 tys.) i Rumunia (1802 tys.). Jednakże jej udział w ogólnej liczbie ludności tych krajów wyniósł odpowiednio: 4,4%, 3,3% i 8,4%, więc był zdecydowanie niższy niż w Polsce (tabela 6.3). Krajami o najmniejszej procentowo liczbie ludności rolniczej były: Słowenia (0,6%), Malta (1,0%), Belgia (1,3%), Luksemburg (1,4%) i Wielka Brytania (1,5%).

Tempo zmniejszania się ludności rolniczej w Polsce w latach 2000-2010 należało spośród krajów UE-27 do najwolniejszych i wynosiło -22,2%, podczas gdy średnia w Unii to -29,8%. W 2000 roku polska ludność rolnicza stanowiła 23,5% ludności rolniczej Wspólnoty, a w 2010 roku wzrosła do blisko 27,0%. Największy spadek ludności rolniczej miał miejsce wśród nowych członków Wspólnoty: Słowenii (-65,8%), Bułgarii (-51,0%), Rumunii (-41,5%). Jednak również w wielu krajach rozwiniętych UE zmiany te były szybsze. Na przykład w Niemczech liczba ludności rolniczej zmniejszyła się o -37,3%, Francji o -35,7%, a Włoszech o -35,0%.

---

<sup>73</sup> Communication from The Commission to the European Parliament, Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a resource – efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy, COM (2011), 21 final, European Commission, Brussels.

<sup>74</sup> B. Nosecka, *Czynniki konkurencyjności sektora rolno-spożywczego we współczesnym świecie*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 54, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012, s. 42.

Tabela 6.3. Ludność rolnicza w Unii Europejskiej

Państwa	Ludność rolnicza							
	w tys.			zmiany w latach 2000-2010 (w proc.)	zmiany roczne	w proc. ogółu ludności		
	2000	2009	2010			2000	2009	2010
UE-27	30 971,0	22 527,0	21 745,0	-29,8	-3,0	6,4	4,5	4,3
Austria	411,0	293,0	282,0	-31,4	-3,1	5,1	3,5	3,4
Belgia	184,0	138,0	134,0	-27,2	-2,7	1,8	1,3	1,3
Bułgaria	610,0	321,0	299,0	-51,0	-5,1	7,6	4,3	4,0
Cypr	81,0	61,0	59,0	-27,2	-2,7	8,6	5,6	5,3
Dania	202,0	146,0	141,0	-30,2	-3,0	3,8	2,6	2,5
Estonia	156,0	122,0	119,0	-23,7	-2,4	11,4	9,1	8,9
Finlandia	308,0	216,0	208,0	-32,5	-3,2	6,0	4,0	3,9
Francja	1 976,0	1 330,0	1 271,0	-35,7	-3,6	3,3	2,1	2,0
Grecja	1 487,0	1 121,0	1 085,0	-27,0	-2,7	13,5	9,9	9,6
Hiszpania	2 934,0	2 123,0	2 038,0	-30,5	-3,1	7,3	4,7	4,4
Irlandia	360,0	301,0	294,0	-18,3	-1,8	9,5	6,8	6,6
Litwa	514,0	339,0	323,0	-37,2	-3,7	14,7	10,1	9,7
Luksemburg	10,0	7,0	7,0	-30,0	-3,0	2,3	1,4	1,4
Łotwa	286,0	214,0	208,0	-27,3	-2,7	12,0	9,5	9,2
Malta	7,0	4,0	4,0	-42,9	-4,3	1,8	1,0	1,0
Holandia	530,0	419,0	408,0	-23,0	-2,3	3,3	2,5	2,5
Niemcy	2 066,0	1 359,0	1 295,0	-37,3	-3,7	2,5	1,6	1,6
Polska	7 270,0	5 798,0	5 658,0	-22,2	-2,2	19,0	15,2	14,8
Portugalia	1 489,0	1 134,0	1 095,0	-26,5	-2,6	14,4	10,6	10,3
Czechy	855,0	666,0	650,0	-24,0	-2,4	8,3	6,4	6,2
Rumunia	3 082,0	1 901,0	1 802,0	-41,5	-4,2	13,9	8,8	8,4
Słowacja	496,0	396,0	387,0	-22,0	-2,2	9,2	7,3	7,1
Słowenia	38,0	15,0	13,0	-65,8	-6,6	1,9	0,7	0,6
Szwecja	314,0	245,0	239,0	-23,9	-2,4	3,5	2,6	2,5
Węgry	1 228,0	871,0	840,0	-31,6	-3,2	12,0	8,7	8,4
Wielka Brytania	1 048,0	929,0	918,0	-12,4	-1,2	1,8	1,5	1,5
Włochy	3 029,0	2 058,0	1 968,0	-35,0	-3,5	5,3	3,4	3,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Rolnictwa 2011 oraz 2012, GUS, Warszawa.

W polskim rolnictwie oficjalnie pracuje około 3 mln osób, podczas gdy w całej Wspólnocie 11 mln. Polscy rolnicy stanowili w 2010 roku około 27% wszystkich rolników UE. Są to największe zasoby pracy spośród wszystkich krajów Unii. Ludność aktywna zawodowo w naszym rolnictwie w 2010 roku stanowiła 7,7% ogółu ludności Polski. W latach 2000-2010 jej liczba zmniejszyła się o 803 tys. osób, co również oznaczało bardzo niskie tempo zmian w porównaniu z większością krajów Wspólnoty. W innych krajach udział ludności pracującej zawodowo w rolnictwie jest dużo mniejszy. Przykładowo w Niemczech wynosi 0,8%, Francji 1,0%, Belgii 0,6%, a w Wielkiej



Brytanii 0,8%. Średnia dla UE wynosi 2,1%. Wysoki udział zatrudnionych w rolnictwie mają jeszcze: Grecja 5,6%, Łotwa 5,0%, Portugalia 4,8% (tabela 6.4).

Tabela 6.4. Ludność aktywna zawodowo w rolnictwie

Państwa	Ludność aktywna zawodowo w rolnictwie							
	w tys.			zmiany w latach 2000-2010 (w proc.)	zmiany roczne	w proc. ogółu ludności		
	2000	2009	2010			2000	2009	2010
UE-27	14 955,0	11 090,0	10 714,0	-28,4	-2,8	3,1	2,2	2,1
Austria	199,0	150,0	144,0	-27,6	-2,8	2,5	1,8	1,7
Belgia	79,0	61,0	59,0	-25,3	-2,5	0,8	0,6	0,6
Bułgaria	228,0	132,0	124,0	-45,6	-4,6	2,8	1,7	1,7
Cypr	38,0	31,0	30,0	-21,1	-2,1	4,0	2,8	2,7
Dania	108,0	78,0	75,0	-30,6	-3,1	2,0	1,4	1,4
Estonia	76,0	62,0	61,0	-19,7	-2,0	5,5	4,6	4,5
Finlandia	143,0	102,0	98,0	-31,5	-3,1	2,8	1,9	1,8
Francja	878,0	601,0	573,0	-34,7	-3,5	1,5	1,0	0,9
Grecja	826,0	657,0	637,0	-22,9	-2,3	7,5	5,8	5,6
Hiszpania	1 339,0	1 055,0	1 015,0	-24,2	-2,4	3,3	2,3	2,2
Irlandia	166,0	152,0	149,0	-10,2	-1,0	4,4	3,4	3,3
Litwa	204,0	131,0	126,0	-38,2	-3,8	5,8	3,9	3,8
Luksemburg	4,0	3,0	3,0	-25,0	-2,5	0,9	0,6	0,6
Łotwa	132,0	115,0	113,0	-14,4	-1,4	5,5	5,1	5,0
Malta	3,0	2,0	2,0	-33,3	-3,3	0,8	0,5	0,5
Holandia	269,0	219,0	213,0	-20,8	-2,1	1,7	1,3	1,3
Niemcy	1 016,0	691,0	661,0	-34,9	-3,5	1,2	0,8	0,8
Polska	3 763,0	3 036,0	2 960,0	-21,3	-2,1	9,8	7,9	7,7
Portugalia	678,0	533,0	515,0	-24,0	-2,4	6,6	5,0	4,8
Czechy	431,0	336,0	327,0	-24,1	-2,4	4,2	3,2	3,1
Rumunia	1 739,0	920,0	868,0	-50,1	-5,0	7,8	4,3	4,0
Słowacja	240,0	202,0	197,0	-17,9	-1,8	4,4	3,7	3,6
Słowenia	19,0	8,0	7,0	-63,2	-6,3	1,0	0,4	0,3
Szwecja	146,0	118,0	115,0	-21,2	-2,1	1,6	1,3	1,2
Węgry	452,0	334,0	322,0	-28,8	-2,9	4,4	3,3	3,2
Wielka Brytania	529,0	480,0	475,0	-10,2	-1,0	0,9	0,8	0,8
Włochy	1 250,0	881,0	845,0	-32,4	-3,2	2,2	1,5	1,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Rolnictwa 2011 oraz 2012, GUS, Warszawa.

W przypadku ludności aktywnie pracującej w rolnictwie w latach 2000-2010, jej liczba w UE zmniejszyła się o 28,4%, w Polsce o 21,3%. Udział zatrudnionych Polaków w rolnictwie unijnym w tym czasie zwiększył się z 25,2% do 27,6%. Można zatem stwierdzić, że zmiany w zasobach pracy w polskim rolnictwie były wolniejsze niż w Unii Europejskiej. Polska jest wciąż krajem o najwyższych we Wspólnocie

zasobach siły roboczej w rolnictwie i najwyższym udziale utrzymujących się z rolnictwa i pracujących w tym dziale gospodarki narodowej w ogólnej liczbie ludności.

A. Pouliquen<sup>75</sup> zwraca uwagę, że nadmierne zatrudnienie w polskim rolnictwie to szczególnie przypadek wśród nowych członków Wspólnoty. Gospodarstwa niskotowarowe wciąż mają największy udział w polskim rolnictwie. Zauważa, że gospodarstwa najmniejsze zostały utworzone i wyposażone jeszcze w poprzednim systemie. Z reguły dysponowały większymi dochodami pochodzącymi spoza rolnictwa, które zwiększały się, poczynając od 2000 roku. Na bazie tej szczególnej spuścizny historycznej, wspartej od 2004 roku płatnościami bezpośrednimi ze Wspólnoty, gospodarstwa te znacznie bardziej niż przewidywano, opierały się stopniowemu wypieraniu z rynku. Jedynie te najmniejsze całkowicie ograniczyły się do produkcji na własne potrzeby lub zrezygnowały z prowadzenia działalności rolniczej, co nie zawsze oznaczało sprzedaż lub dzierżawę posiadanych użytków rolnych.

W obecnych warunkach rynkowych odnośnie sukcesów gospodarczych polega na umiejętności dostosowywania się do zmieniających się warunków. Dotyczy to też rolnictwa, w którym wiedza odgrywa ogromną rolę<sup>76</sup>. W. Poczta i P. Siemiński<sup>77</sup> zauważają, że „stan wykształcenia rolników polskich jest jednym z czynników hamujących postęp i przemiany w rolnictwie oraz wpływa negatywnie na konkurencyjność jakościową zasobów ludzkich”. To tłumaczy tak niskie tempo spadku poziomu zatrudnienia w polskim rolnictwie oraz powolne zmiany w jego strukturze agrarnej. Dlatego też jednym z najważniejszych problemów istniejących w polskim rolnictwie jest prawidłowe wykorzystanie zasobów pracy, ma to bowiem kluczowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności naszego rolnictwa.

W 2011 roku ludność w wieku 18-59 lat zamieszkała na terenach wiejskich stanowiła 61% ogólnej ich liczby, wobec 55% w 2000 roku, w tym udział ludności w wieku 18-39 lat wzrósł z 31 do 34%<sup>78</sup>. Według badań przeprowadzonych przez firmę badawczą Martin&Jacob, na zlecenie Banku Gospodarki Żywnościowej<sup>79</sup>, w 2012 roku na reprezentatywnej grupie 1000 gospodarstw o obszarze powyżej 15 ha, wykształcenie średnie i wyższe miało 58% kierujących gospodarstwami rolnymi, z czego 11% posiadało wykształcenie wyższe. Z badań wynika również, że właściciele gospodarstw w wieku 20-39 lat stanowili 39% ogólnej ich liczby, a w wieku 40-60 lat – 56% wobec odpowiednio 35 i 60% w 2008 roku.

Pod względem poziomu wykształcenia, a zwłaszcza wyższego, polskich rolników dzieli jeszcze znaczący dystans wobec rolników z większości krajów Europy Zachod-

---

<sup>75</sup> A. Pouliquen, *Integracja krajów Europy Wschodniej z Unią Europejską: od ożywienia do kryzysu w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2011, nr 1.

<sup>76</sup> Przykładem może być tzw. rolnictwo precyzyjne dozujące środki plonotwórcze bezpośrednio „pod korzeń”, co zwiększa plony, a zmniejsza zużycie nawozów mineralnych i pestycydów.

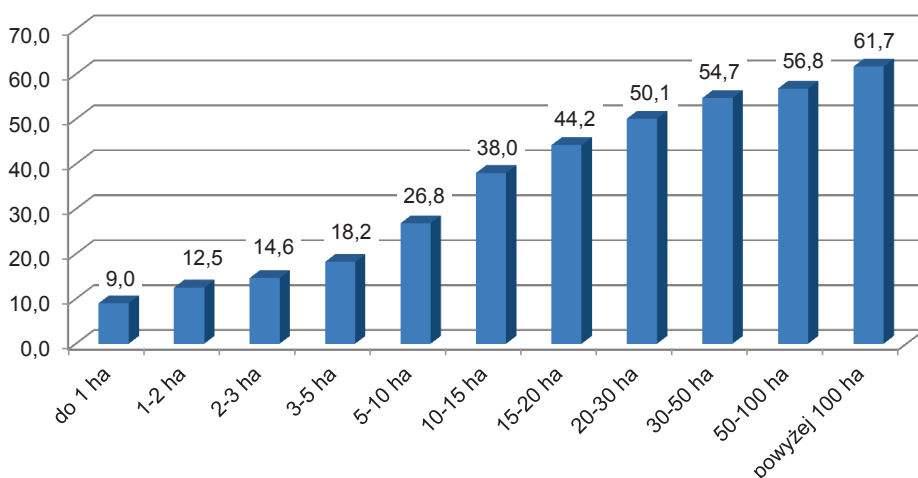
<sup>77</sup> W. Poczta, P. Siemiński, *Konkurencyjność rolnictwa...*, op. cit.

<sup>78</sup> *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2012*, op. cit.

<sup>79</sup> Za: [www.portalspozywczy.pl](http://www.portalspozywczy.pl) – 2012 r. (dostęp: 15.06.2012 r.).

niej<sup>80</sup>. Jednakże obniżanie się wieku i wzrost poziomu wykształcenia rolników wskazuje na rosnące możliwości i szanse stosowania przez nich innowacyjnych rozwiązań w produkcji i jej organizacji. Bez wątplenia szanse te największe są w gospodarstwach dużych obszarowo, których właściciele i użytkownicy legitymują się najwyższym poziomem wykształcenia i szeroko korzystają z sieci informacyjno-komunikacyjnej. Potwierdzają to wyniki badań firmy Martin&Jacob, gdzie ponad połowa właścicieli gospodarstw rolnych o obszarze powyżej 15 ha zamierza zwiększyć powierzchnię gospodarstw, a niemal 50% planuje inwestycje w nowoczesny sprzęt rolniczy.

Wykres 6.1. Odsetek kierowników z wykształceniem co najmniej średnim według grup obszarowych gospodarstw w 2011 roku



Źródło: Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2012, GUS, Warszawa 2012.

Potwierdzają to również wyniki badań (wykres 6.1), które wskazują, że gospodarstwa prowadzone przez rolników z wykształceniem podstawowym, zasadniczym i średnim w niewielkim stopniu powiększają swój areal, natomiast gospodarstwa rolników z wyższym wykształceniem bardzo szybko powiększają swoją powierzchnię. Można stąd wnioskować, że ci ostatni bardziej rozumieją potrzebę wzrostu skali produkcji i oni też najczęściej są właścicielami największych gospodarstw.

### Zasoby kapitałowe

W latach 2007 i 2008 dynamika zmian środków trwałych brutto w rolnictwie w Polsce i krajach UE-27 była podobna, natomiast w 2009 roku była w Polsce wyższa (tabela 6.5). Zróżnicowanie tego wskaźnika zarówno w poszczególnych latach, jak i pomiędzy krajami jest bardzo duże. Można jednak dopatrzeć się pewnych tendencji:

<sup>80</sup> B. Nosecka, *Czynniki konkurencyjności...*, op. cit., s. 27.

spowolnienie tempa zmian nastąpiło po 2008 roku i było związane ze światowym kryzysem gospodarczym. W Polsce i Rumunii wzrost środków trwałych w gospodarstwach rolnych był największy (z wyjątkiem Hiszpanii). Jednak jak zauważa W. Poczta<sup>81</sup> w Polsce „odnowienie majątku trwałego zachodzi tylko w przypadku maszyn i urządzeń, a dekapitalizacja następuje w odniesieniu do budynków i budowli oraz środków transportu”. Procesy inwestycyjne następują tylko w ograniczonej liczbie gospodarstw rolnych, z reguły największych, natomiast stagnacja, a najczęściej ubytek środków trwałych netto w przeważającej liczbie polskich gospodarstw.

Tabela 6.5. Środki trwałe brutto w rolnictwie krajów Unii Europejskiej

Państwa	Środki trwałe brutto w rolnictwie (2005 = 100)			
	2007	2008	2009	2010
UE-27	122,1	131,8	112,7	.
Belgia	154,4	113,0	168,1	174,9
Bułgaria	108,0	137,6	103,2	.
Czechy	110,7	120,7	82,6	83,0
Dania	139,0	129,0	96,7	95,1
Niemcy	131,1	160,4	125,9	118,0
Estonia	97,4	107,8	58,2	69,0
Irlandia	212,5	333,5	86,1	44,5
Grecja	141,9	161,4	134,8	116,7
Hiszpania	150,8	158,7	159,6	147,1
Francja	114,7	126,7	109,3	91,5
Włochy	99,8	100,4	84,3	88,8
Cypr	45,6	30,8	31,3	31,0
Łotwa	112,4	114,5	47,2	52,0
Litwa	95,4	89,1	64,3	75,4
Luksemburg	99,5	126,3	127,7	127,7
Węgry	113,1	127,8	158,2	123,9
Malta	110,2	90,5	139,4	111,3
Holandia	128,4	138,4	119,5	114,4
Austria	112,6	123,5	128,8	125,2
Polska	121,1	135,1	144,0	.
Portugalia	102,3	97,4	91,5	88,7
Rumunia	239,5	198,3	212,3	259,2
Słowenia	127,7	143,9	116,9	99,4
Słowacja	83,6	140,2	107,0	84,5
Finlandia	117,9	113,7	109,7	104,6
Szwecja	122,1	135,1	121,6	123,6
Wielka Brytania	124,1	150,0	161,0	143,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Agriculture in the EU. Statistical and Economic Information Report 2010*, European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development 2011.

<sup>81</sup> W. Poczta, *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] J. Wilkin, J. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Jak podaje J. Pawlak<sup>82</sup> „w latach 1999-2010 nastąpiło zwiększenie stopnia zużycia środków mechanizacji polskiego rolnictwa – w sektorze prywatnym z 57,7 do 87,7%, a w sektorze publicznym z 66,8 do 73,6%. Przyczyną zwiększenia stopnia zużycia parku maszynowego jest jego starzenie się. Przyrost liczby maszyn wynika głównie z wydłużania okresu ich użytkowania, zwłaszcza w gospodarstwach o małej skali produkcji. Stopień zużycia środków mechanizacji rolnictwa w poszczególnych grupach gospodarstw jest zróżnicowany w zależności od ich kondycji i skali produkcji”.

Efektem przemian w rolnictwie unijnym jest zmiana struktury sił wytwórczych, a system produkcji ewoluje od pracochłonnego do kapitałochłonnego. W przypadku polskiego rolnictwa siła robocza tylko w niewielkim stopniu została zastąpiona postępem technicznym. Świadczy o tym jedna z najniższych wydajności pracy polskiego rolnictwa wśród krajów UE, która w 2010 roku wynosiła 6,5 tys. euro/zatrudnionego, podczas gdy średnia dla 27 krajów to 32,2 tys. euro/zatrudnionego, a w przypadku Danii nawet 121,3 tys. euro/zatrudnionego.

Relacje pomiędzy zasobami i nakładami czynników produkcji w rolnictwie UE i Polski w 2010 roku wskazują również na duże różnice in minus zarówno co do średniej unijnej, jak i większości krajów (tabela 6.6). Na przykład powierzchnia UR na jedną jednostkę pracy (AWU) wynosząca w rolnictwie polskim 7,7 ha stanowi mniej niż połowę odpowiedniej wielkości w UE-27 (16,4 ha). Wartość nakładów kapitałowych na 1 AWU w naszym rolnictwie wynosiła 7,3 tys. euro, podczas gdy w UE-27 25,8 tys. euro, co stanowiło zaledwie 28,3%, a wartość nakładów kapitałowych na 1 ha użytków rolnych w UE wynosiła 1572 euro, a w Polsce 941 euro.

Zasoby polskiego rolnictwa (ziemia, praca, kapitał) w porównaniu z krajami UE są jednymi z najmniej korzystnych (jakościowo). Pozwala to stwierdzić, że nasze rolnictwo należy do grupy krajów o najniższej konkurencyjności. Jego pozycja w latach 2000-2009 nie uległa istotnej poprawie. Potwierdzają to również badania (bardziej analityczne) przeprowadzone przez W. Poczta<sup>83</sup>, który wykazuje, że: „relacje obrazujące wyposażenie czynnika aktywnego w procesie wytwarzania, jakim jest praca, w pozostałe dwa czynniki produkcji, tj. ziemię i kapitał, dowodzą słabej sytuacji rolnictwa polskiego w zakresie potencjału konkurencyjnego oraz przesadzają o niskiej wydajności pracy w ujęciu sektorowym, a stosunkowo niska intensywność produkcji rolniczej (relacja nakłady kapitału – zasoby ziemi) wyznacza względnie niską produktywność ziemi”.

---

<sup>82</sup> Przykładem może być duża liczba ciągników i niewielki jej wzrost w polskim rolnictwie indywidualnym w latach 2000-2010, tj. z 1311,39 tys. do 1350,56 tys., czyli o 2,9%. Jak przytacza autor są to głównie ciągniki stare eksploatowane w małych gospodarstwach rolnych, a przeznaczone nie tylko dla działalności rolniczej; J. Pawlak, *Struktura własnościowa środków mechanizacji rolnictwa w Polsce w latach 1990-2010*, „Roczniki Ekonomiki Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2013, t. 100, z. 1.

<sup>83</sup> W. Poczta, *Przemiany w rolnictwie...*, op. cit.

Tabela 6.6. Relacje między zasobami i nakładami czynników produkcji w rolnictwie UE w 2010 roku

Państwa	Powierzchnia UR <sup>a</sup> na 1 AWU <sup>b</sup> (w ha)	Wartość nakładów kapitałowych (zużycie pośrednie i amortyzacja) na 1 AWU <sup>b</sup> (w tys. euro)	Wartość nakładów kapitałowych (zużycie pośrednie i amortyzacja) na 1 ha UR <sup>a</sup> (w euro)	Wydajność pracy (w tys. euro na 1 zatrudnionego)
UE-27	16,4	25,8	1 572,0	32,2
Belgia	23,7	103,2	4 363,0	130,9
Bułgaria	9,2	6,4	697,0	28,0
Czechy	33,3	34,2	1 028,0	12,0
Dania	47,5	152,2	3 206,0	121,3
Niemcy	33,5	76,0	2 269,0	67,9
Estonia	32,3	16,6	516,0	9,7
Irlandia	28,3	33,1	1 172,0	37,8
Grecja	7,1	10,4	1 457,0	15,3
Hiszpania	32,9	30,6	927,0	37,3
Francja	39,2	72,7	1 856,0	112,9
Włochy	11,1	28,4	2 569,0	50,6
Cypr	5,6	18,5	3 294,0	22,1
Łotwa	20,2	8,6	427,0	7,6
Litwa	19,1	11,1	580,0	14,9
Luksemburg	81,9	181,0	2 209,0	93,7
Węgry	11,1	13,0	1 168,0	19,9
Malta	2,4	15,1	6 302,0	58,5
Holandia	13,3	132,9	10 006,0	114,8
Austria	19,6	35,3	1 798,0	42,2
Polska	7,7	7,3	941,0	6,5
Portugalia	10,9	16,9	1 548,0	13,5
Rumunia	6,1	5,0	812,0	16,3
Słowenia	5,8	11,4	1 954,0	156,0
Słowacja	23,6	21,4	908,0	9,1
Finlandia	26,4	43,8	1 659,0	37,6
Szwecja	48,8	71,5	1 464,0	41,2
Wielka Brytania	55,0	64,1	1 167,0	46,9

<sup>a</sup> uwzględnione zostały tylko użytki, na których jest prowadzona rolnicza produkcja roślinna;

<sup>b</sup> dane dotyczące liczby AWU w Danii, Estonii, Irlandii, Grecji, Włoszech, Austrii, Słowenii, Słowacji, Finlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii pochodzą z 2009 roku

1 AWU (ang. *Annual Work Unit* – roczna jednostka pracy) – GUS przyjmuje 2120 godzin pracy w roku (265 dni × 8 godz.)

Źródło: W. Poczta, *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] J. Wilkin, J. Nurzyńska (red.), *Polska Wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Udział polskiego rolnictwa w produkcji rolnictwa UE-27 w 2010 roku wyniósł 5,6%. Z kolei udział w nakładach pracy, w tys. euro na 1 AWU polskiego rolnictwa do średniej unijnej wyniósł 30,9%, w produktywności zasobów ziemi liczony w euro na 1 ha użytków rolnych to niecałe 2/3 średniej unijnej, co wskazuje na wyraźnie niższą

produktywność tych czynników w polskim rolnictwie niż na przykład w rolnictwie holenderskim, gdzie analogiczne wartości były 17- i 10-krotnie wyższe. Niższe wartości tych czynników występowały tylko w Bułgarii, Rumunii oraz na Łotwie. Natomiast produktywność w nakładach kapitałowych, liczona sumą zużycia pośredniego i amortyzacji, wynosiła 1,43% i kształtowała się na nieco wyższym poziomie (o ponad 10%) od przeciętnego w całej UE. Jednak jak zauważa W. Poczta<sup>84</sup>: „wskaźnik ten można oceniać tylko umiarkowanie pozytywnie, bo przy wyraźnie niższym w rolnictwie polskim poziomie nakładów na 1 ha UR niż dla całej UE zgodnie z zasadą malejącej krańcowej efektywności nakładów ich produktywność w rolnictwie polskim powinna być wyraźnie wyższa od średniej unijnej”. Globalna produkcja rolna w Polsce (w cenach stałych bez dopłat bezpośrednich) w latach 2000-2008 wzrosła o 15,5%, czyli o 1,7% rocznie.

### **Struktura obszarowa**

Struktura obszarowa gospodarstw rolnych jest jednym z głównych problemów wymagających rozwiązania w procesie dostosowań polskiego rolnictwa do wymogów konkurencyjności. Zmiany w niej warunkują bowiem zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie, powiększenie obszaru gospodarstw i w ten sposób obniżenie kosztów wytwarzania, co w następstwie spowoduje zwiększenie dochodów rolniczych. Problemy te również mają bezpośredni wpływ na warunki życia na wsi.

Specyfiką polskiego rolnictwa jest duża liczba małych gospodarstw rolnych. W 2009 roku polskich gospodarstw rolnych było 2 mln 391 tys. (tabela 6.7). Niemcy, kraj posiadający podobną powierzchnię użytków rolnych co Polska, posiadał 8-krotnie mniej gospodarstw rolnych i zupełnie inną strukturę obszarową, a produkował zdecydowanie więcej żywności niż nasz kraj. Przemiany strukturalne są jednak procesem trudnym i długotrwałym, lecz niezbędnym do wzrostu konkurencyjności naszego rolnictwa, bowiem warunkują poprawę efektywności wykorzystania czynników produkcji rolniczej.

Analizując liczbę oraz strukturę gospodarstw rolnych według grup obszarowych oraz ich zmiany pomiędzy latami 2005 i 2009 w krajach Unii Europejskiej (tabele 6.7 i 6.8) można zaobserwować, że:

- Gospodarstwa rolne do 5 ha stanowią ponad 70% (w 2005 roku – 71,5%, w 2009 roku – 70,4%) wszystkich gospodarstw w Unii. Najwyższy procent posiadają kraje dawnego bloku wschodniego: Bułgaria 94,9%, Rumunia 89,8%, Węgry 89,5%, Słowacja 87,2% oraz kraje południowej Europy: Malta 97,3%, Cypr 86,3%, Grecja 76,2%, Włochy 73,2%, Portugalia 72,5%, natomiast najniższy: Dania 3,8%, Irlandia 6,6% oraz Finlandia 9,7%. Grupę tę tworzą gospodarstwa rolne, które realizują niewielką produkcję towarową, liczą na dopłaty bezpośrednie i z reguły się nie rozwijają. W literaturze nazywane są gospodarstwami ostatniego pokolenia lub obumierającymi. W niektórych krajach ostatnio ich liczba wzrosła (np. w Wielkiej

---

<sup>84</sup> Ibidem.

Brytanii o 11,2%, Grecji 3,0%, Finlandii 1,5% i na Litwie 6,9%). Generalnie jednak w latach 2005-2009 w UE ich liczba zmniejszyła się o ponad -6,8%, a w liczbach bezwzględnych o ponad 700 tys. gospodarstw. Najszybszy spadek gospodarstw w tej grupie miał miejsce w Estonii -33,3%, i prawie wszystkich nowych krajach Wspólnoty oraz Łotwie -27,6%, Luksemburgu -20,0% i Portugalii -17,4%. W Polsce spadek w tej grupie gospodarstw rolnych był wolniejszy, bowiem wyniósł -6,5%, a likwidacji uległo 114 tys. gospodarstw.

- Gospodarstwa rolne od 5-20 ha stanowiły w UE w 2009 roku 18,6% (w 2005 roku – 18%) ogółu gospodarstw, ich liczba zmniejszyła się o 62 tys., lecz ich udział w strukturze UE wzrósł o 0,6%. Najwyższy udział w strukturze gospodarstw w tej grupie miały: Łotwa 44,3%, Estonia 39,9%, Austria 39,6%, Dania 38,5%, Szwecja 37,6%, natomiast najniższy: Malta 2,7%, Bułgaria 3,1%, Węgry 6,6% oraz Słowacja 6,7%. Polska w tej grupie obszarowej miała 26,5% gospodarstw i była jednym z nielicznych krajów Unii (Rumunia, Bułgaria, Grecja), gdzie ich liczba się zwiększyła. Opierając się na wyliczeniach ich siły ekonomicznej mierzonej w międzynarodowej jednostce ESU, gospodarstwa w tej grupie (nie uwzględniając gospodarstw specjalistycznych) nie osiągają jeszcze zdolności do odtwarzania produkcji, gdyż ich dochód wynosi z reguły mniej niż 8 ESU. Dlatego też ich liczba w większości krajów UE się zmniejsza. W Polsce odwrotnie. W ciągu 4 lat zwiększyła się o 21 tys. gospodarstw.
- Gospodarstwa rolne od 20-50 ha. Ich liczba w UE w latach 2005-2009 również się zmniejszyła, lecz tylko o 22 tys. gospodarstw. Były jednak kraje, w których liczba gospodarstw w tej grupie zwiększyła się. Należały do niej: Polska, Bułgaria, Grecja, Słowacja, Czechy i Hiszpania. Nasz kraj (po Hiszpanii) ma w tej grupie obszarowej gospodarstw w UE największą ich liczbę, bo ponad 101 tys. Są to gospodarstwa osiągające względnie trwałą zdolność do odtwarzania swego potencjału.
- Gospodarstwa rolne powyżej 50 ha są gospodarstwami osiągającymi pod względem ekonomicznym z reguły najwyższe korzyści. W latach 2005-2009 w Unii Europejskiej liczba tych gospodarstw zwiększyła się o 6 tys. Miało to miejsce w większości krajów, także w Polsce, gdzie ich liczba wzrosła z 20,7 tys. do 23,6 tys. gospodarstw, czyli o 2,9 tys. Jednak były też kraje, w których liczba tego typu gospodarstw zmniejszyła się, np. we Francji, Danii, Irlandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Portugalii. Jednakże są to zazwyczaj gospodarstwa rolne mogące skutecznie konkurować na rynku światowym.

Analiza przemian, jakie dokonały się w ostatnim okresie w strukturze polskich gospodarstw rolnych pokazuje, że ich kierunek był zgodny z założeniami WPR. Jednakże tempo tych przeobrażeń pozostaje zbyt wolne i wymaga przyspieszenia. Dystans pomiędzy naszym rolnictwem a średnią dla UE-27 zwiększa się, nie mówiąc już o krajach rozwiniętych Wspólnoty. Można na tej podstawie stwierdzić, że polskie rolnictwo jako całość, zarówno pod względem liczby, jak i struktury gospodarstw rolnych, do 2010 roku należało do grupy krajów o stosunkowo najniższym poziomie konkurencyjności wśród krajów członkowskich Unii Europejskiej.



Tabela 6.7. Liczba gospodarstw rolnych według powierzchni

Państwa	Liczba gospodarstw rolnych według grup obszarowych (w tys.)												Zmiany w latach 2005-2009 (w proc.)				
	2005						2009						ogółem	< 5 ha	5-20	20-50	≥ 50 ha
	ogółem	< 5 ha	5-20	20-50	≥ 50 ha	ogółem	< 5 ha	5-20	20-50	≥ 50 ha							
UE-27	14 482,0	10 349,0	2 615,0	826,0	692,0	13 700,0	9 645,0	2 553,0	804,0	698,0	-5,40	-6,80	-2,37	-2,66	0,87		
Austria	171,0	54,9	70,7	34,2	10,9	165,0	55,3	65,5	33,3	11,3	-3,51	0,73	-7,36	-2,63	3,67		
Belgia	51,5	13,7	15,0	14,3	8,5	48,0	12,2	13,7	13,3	8,8	-6,80	-10,95	-8,67	-6,99	3,53		
Bulgaria	535,0	511,0	15,2	2,9	5,3	493,0	468,0	15,5	3,6	6,2	-7,85	-8,41	1,97	24,14	16,98		
Cypr	45,2	39,4	4,6	0,8	0,4	40,1	34,7	4,3	0,8	0,4	-11,28	-11,93	-6,52	0,00	0,00		
Dania	51,7	1,8	19,9	13,5	16,6	44,6	1,7	17,2	10,5	15,3	-13,73	-5,56	-13,57	-22,22	-7,83		
Estonia	27,8	12,6	10,0	3,0	2,3	23,3	8,4	9,3	3,0	2,6	-16,19	-33,33	-7,00	0,00	13,04		
Finlandia	70,6	6,5	24,7	26,2	13,3	68,2	6,6	23,3	24,2	14,1	-3,40	1,54	-5,67	-7,63	6,02		
Francja	567,0	148,0	110,0	109,0	200,0	527,0	130,0	101,0	99,0	197,0	-7,05	-12,16	-8,18	-9,17	-1,50		
Grecja	834,0	636,0	162,0	28,2	7,0	860,0	655,0	168,0	30,3	7,1	3,12	2,99	3,70	7,45	1,43		
Hiszpania	1 079,0	577,0	291,0	111,0	99,7	1 044,0	551,0	280,0	112,0	101,0	-3,24	-4,51	-3,78	0,90	1,30		
Irlandia	132,7	9,2	48,6	51,2	23,6	128,2	8,4	46,7	50,4	22,7	-3,39	-8,70	-3,91	-1,56	-3,81		
Litwa	253,0	130,0	102,0	15,0	5,9	230,0	139,0	71,1	13,0	6,9	-9,09	6,92	-30,29	-13,33	16,95		
Luksemburg	2,5	0,5	0,5	0,4	1,1	2,3	0,4	0,4	0,4	1,1	-8,00	-20,00	-20,00	0,00	0,00		
Łotwa	129,0	60,9	52,6	10,8	4,4	108,0	44,1	47,8	10,8	5,1	-16,28	-27,59	-9,13	0,00	15,91		
Malta	11,1	10,8	0,2	0,1	0,0	11,0	10,7	0,3	0,0	0,0	-0,90	-0,93	50,00	-100,00	0,00		
Holandia	81,8	23,6	24,8	22,8	10,7	76,7	21,5	23,1	21,0	11,2	-6,23	-8,90	-6,85	-7,89	4,67		
Niemcy	390,0	88,0	128,8	88,5	84,6	370,0	83,6	119,6	81,9	85,4	-5,13	-5,00	-7,14	-7,46	0,95		
Polska	2 476,0	1 751,0	608,0	96,8	20,7	2 391,0	1 637,0	629,0	101,0	23,6	-3,43	-6,51	3,45	4,34	14,01		
Portugalia	324,0	242,0	58,5	12,8	10,3	275,0	200,0	53,5	12,2	9,8	-15,12	-17,36	-8,55	-4,69	-4,85		
Czechy	42,3	22,4	9,1	4,4	6,4	39,4	19,8	8,5	4,5	6,6	-6,86	-11,61	-6,59	2,27	3,12		
Rumunia	4 256,0	3 871,0	355,0	16,1	13,8	3 931,0	3 531,0	370,0	16,1	14,4	-7,64	-8,78	4,23	0,00	4,35		
Słowacja	68,5	61,7	3,1	1,1	2,6	69,0	60,2	4,6	1,4	2,9	0,73	-2,43	48,39	27,27	11,54		
Słowenia	77,2	45,8	28,6	2,4	0,3	75,3	44,5	27,7	2,8	0,4	-2,46	-2,84	-3,15	16,67	33,33		
Szwecja	75,8	11,2	28,2	17,6	18,8	72,6	10,9	27,3	16,5	17,9	-4,22	-2,68	-3,19	-6,25	-4,79		
Węgry	715,0	641,0	48,0	14,0	11,7	626,0	560,0	41,6	12,4	12,2	-12,45	-12,64	-13,33	-11,43	4,27		
Wielka Brytania	287,0	107,0	58,7	46,7	74,5	300,0	119,0	60,1	46,5	74,0	4,53	11,21	2,39	-0,43	-0,67		
Włochy	1 729,0	1 272,0	337,0	81,6	38,6	1 679,0	1 231,0	325,0	83,4	40,0	-2,89	-3,22	-3,56	2,21	3,63		

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Rolnictwa 2010 i 2011, GUS, Warszawa, s. 373.

Tabela 6.8. Struktura gospodarstw rolnych według grup obszarowych

Państwa	Struktura gospodarstw rolnych według grup obszarowych (w proc.)									
	2005					2009				
	ogółem	< 5 ha	5-20	20-50	≥ 50 ha	ogółem	< 5 ha	5-20	20-50	≥ 50 ha
UE-27	100	71,5	18,0	5,7	4,8	100	70,4	18,6	5,9	5,1
Austria	100	32,2	41,4	20,0	6,4	100	33,5	39,6	20,2	6,7
Belgia	100	26,6	29,1	27,8	16,5	100	25,4	28,5	27,7	18,3
Bułgaria	100	95,5	2,9	0,6	1,0	100	94,9	3,1	0,7	1,3
Cypr	100	87,1	10,2	1,8	0,9	100	86,4	10,6	2,0	1,0
Dania	100	3,5	38,3	26,1	32,1	100	3,8	38,5	23,5	34,3
Estonia	100	45,3	35,8	10,7	8,2	100	36,1	39,9	12,9	11,2
Finlandia	100	9,2	34,9	37,1	18,8	100	9,7	34,2	35,5	20,7
Francja	100	26,1	19,4	19,2	35,3	100	24,7	19,2	18,8	37,4
Grecja	100	76,3	19,4	3,4	0,9	100	76,2	19,5	3,5	0,8
Hiszpania	100	53,5	27,0	10,3	9,2	100	52,8	26,8	10,7	9,7
Irlandia	100	7,0	36,6	38,6	17,8	100	6,6	36,4	39,3	17,7
Litwa	100	51,4	40,3	5,9	2,4	100	60,4	30,9	5,7	3,0
Luksemburg	100	20,0	20,0	16,0	44,0	100	17,4	17,4	17,4	47,8
Łotwa	100	47,3	40,9	8,4	3,4	100	40,8	44,3	10,1	4,8
Malta	100	97,3	1,8	0,9	0,0	100	97,3	2,7	0,0	0,0
Holandia	100	28,9	30,2	27,8	13,1	100	28,0	30,1	27,3	14,6
Niemcy	100	22,6	33,0	22,7	21,7	100	22,5	32,3	22,1	23,1
Polska	100	70,7	24,6	3,9	0,8	100	68,5	26,3	4,2	1,0
Portugalia	100	74,7	18,1	4,0	3,2	100	72,6	19,4	4,4	3,6
Czechy	100	53,0	21,5	10,4	15,1	100	50,3	21,6	11,4	16,8
Rumunia	100	91,0	8,3	0,4	0,3	100	89,8	9,4	0,4	0,4
Słowacja	100	90,1	4,5	1,6	3,8	100	87,2	6,6	2,0	4,2
Słowenia	100	59,4	37,0	3,2	0,4	100	59,1	36,8	3,6	0,5
Szwecja	100	14,8	37,2	23,2	24,8	100	15,0	37,6	22,7	24,7
Węgry	100	89,7	6,7	2,0	1,6	100	89,5	6,6	2,0	1,9
Wielka Brytania	100	37,3	20,5	16,2	26,0	100	39,7	20,0	15,6	24,7
Włochy	100	73,6	19,5	4,7	2,2	100	73,3	19,4	5,0	2,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Rolnictwa 2010 i 2011, GUS, Warszawa, s. 373.

Z drugiej jednak strony pojawia się i rośnie grupa silnych ekonomicznie gospodarstw rolnych, zdolnych do konkurencyjności na rynku europejskim, którego obrazu oficjalne statystyki struktur gospodarstw rolnych w Polsce nie w pełni oddają. J. Rowiński<sup>85</sup> ocenia, że liczba gospodarstw żywotnych przekraczających próg wielkości ekonomicznej, liczony miernikiem produkcji standardowej (PS) 12 000 euro (52 000 zł) – wynosiła w 2010 roku 290 000, czyli zaledwie 10% polskich gospodarstw. Przedstawiciele

<sup>85</sup> J. Rowiński, *PROW 2014-2020 a rozwój polskiej gospodarki żywnościowej*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red.), *Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 61, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.

Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi szacują tę grupę na 300 tys. gospodarstw. Można zatem stwierdzić, że z ogólnej liczby istniejących w 2010 roku 1 mln 507 tys. gospodarstw rolnych w Polsce (według spisu powszechnego), tylko potencjalnie co piąte utrzymujące się z dochodów z rolnictwa może być konkurencyjne na rynku unijnym.

### 6.3. Wpływ nowych programów WPR na konkurencyjność sektora rolnego

Polskie rolnictwo w konfrontacji z rolnictwem rozwiniętych krajów UE oraz rolnictwem światowym (jak wykazano wcześniej) wydaje się być mało konkurencyjne, z racji swojego zapóźnienia technicznego, technologicznego, niskiej koncentracji produkcji i wydajności pracy. Również zasoby polskiego rolnictwa (ziemia, praca, kapitał) w porównaniu z innymi krajami UE są jednymi z najmniej konkurencyjnych. Integracja z UE nie zwiększyła też w sposób istotny wielkości produkcji rolnej w Polsce, natomiast przyczyniła się do ponad 2-krotnego wzrostu dochodów rolników. Jednakże i one nie zachęcają w dostatecznym stopniu rolników do podnoszenia efektywności produkcji, zwłaszcza w małych gospodarstwach. Duże środki finansowe otrzymane z UE w pierwszej dekadzie XX wieku przyspieszyły modernizację polskiego rolnictwa, jednak nie na tyle, aby mogło ono konkurować z rolnictwem rozwiniętych gospodarzo krajów Wspólnoty. Otwartej konkurencji na rynku globalnym polskie rolnictwo raczej też nie wytrzymałoby. Zagrożenia te w chwili obecnej neutralizuje integracja z Unią Europejską. Na tej podstawie można wnioskować, że w dotychczasowym kształcie WPR w pewnym stopniu uległa zdezaktualizowaniu, gdyż nie rozwiązuje wszystkich problemów, które występują i dotyczą polskie rolnictwo. Dlatego też wymagane są tutaj nowe rozwiązania zarówno ze strony Komisji Europejskiej, jak i ze strony państwa i jego organów.

Rodzi się w związku z tym pytanie: czy nowe kierunki zmian programów oraz wysokość środków finansowych przeznaczonych w nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 dla Polski spowodują, że rolnictwo polskie sprosta stojącym przed nim wyzwaniom w kontekście konkurencyjności międzynarodowej. Zwłaszcza że sądząc po rozbieżnościach, jakie miały miejsce w trakcie ustalania kształtu WPR oraz ostatniego budżetu pomiędzy krajami Wspólnoty, można się spodziewać, że jest to ostatni tak duży projekt, a pomoc publiczna dla rolnictwa polskiego i unijnego w wyniku procesów liberalizacji gospodarki światowej odgrywać będzie zapewne mniejszą rolę po 2020 roku niż obecnie. Stąd też nowy program WPR na lata 2014-2020 jest tak ważny.

J. Kulawik i B. Wieliczko<sup>86</sup> oceniając zaproponowane zmiany w funkcjonowaniu WPR na lata 2014-2020 stwierdzają, że bez wyraźnego postępu w efektywności i produktywności nie poprawi się konkurencyjność polskiego sektora rolnego i nie

---

<sup>86</sup> J. Kulawik, B. Wieliczko, *Finansowe uwarunkowania konkurencyjności rolnictwa*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red.), *Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 61, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.

wzrosną dochody producentów rolnych. Również A. Kowalski<sup>87</sup> uważa, że w warunkach rozdrobnienia polskich gospodarstw rolnych szczególne znaczenie będą miały pod tym względem dwie grupy działań. Do pierwszej należą poprawiające efektywność gospodarowania i optymalizujące struktury produkcyjne polskiego rolnictwa, a do drugiej – przyczyniające się do różnicowania działalności gospodarczej. Równocześnie należy minimalizować te działania, które jedynie poprawiają sytuację dochodową beneficjenta, ale nie zmieniają w sposób korzystny i trwały efektywności jego działalności.

Ze względu na powiązania występujące w WPR pomiędzy I i II filarem, przedstawiono instrumenty i działania obydwu filarów mających potencjalny wpływ na konkurencyjność polskiego rolnictwa. W tabeli 6.9 i 6.10 podjęto próbę podziału instrumentów i działań mających potencjalny wpływ na podnoszenie konkurencyjności polskiego rolnictwa na rynku międzynarodowym. Kolorem zielonym zaznaczono wpływ pozytywny, czerwonym – negatywny, a szarym – trudny do określenia.

## ***I filar WPR***

### **Platności bezpośrednie**

Wpływ poszczególnych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej jest zróżnicowany, jednak płatności bezpośrednie były i pozostaną nadal głównym instrumentem wsparcia polskiego rolnictwa, także w nowej perspektywie. Od lat są też tematem wielu dyskusji i zróżnicowanych poglądów na ich temat.

O zmiany w dotychczasowej Wspólnej Polityce Rolnej apelowali tak znani ekonomiści, jak: S. Tangermann i M. Hofreither<sup>88</sup> – przede wszystkim o maksymalne ograniczenie wszelkiej interwencji i dotacji z pierwszego filara WPR o charakterze cenowo-dochodowym oraz stopniowe wygaszanie dopłat bezpośrednich. Zgodnie z ich filozofią walką z biedą na wsi (także w niepowiązanych z rynkiem gospodarstwach socjalnych) zajmować powinna się polityka społeczna, a nie polityka rolna państwa. Również inni autorzy, zajmujący się tą problematyką, skłaniają się do poglądu, że płatności bezpośrednie w dużym stopniu są przeznaczane na konsumpcję, a w niewielkim na rozwój gospodarstw rolnych. Takie poglądy reprezentują m.in. W. Meyers i J. Ziółkowska, pisząc, że: „płatności spowodują zmiany strukturalne i wzrost produktywności, w porównaniu z sytuacją braku występowania jakichkolwiek płatności. Producenci marginalni, tzn. ci, którzy wycofują się z produkcji, jeśli dochody spadają, zostaną w sektorze produkcyjnym dłużej, co doprowadzi do niewydajnego wykorzy-

---

<sup>87</sup> A. Kowalski, *Expectations and Benefits of the European Union membership from the Perspective of Polish Agriculture*, [w:] A. Ukrainets, P. Sabluk, A. Kowalski (red.), *Agri-Food Sector in the Face of Current Challenges*, NUFT, IAFE, Kiyv 2009.

<sup>88</sup> M. Walkowski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014-2020. Kontynuacja dotychczasowych założeń czy zmiana priorytetów rozwoju? – analiza stanowiska Polski*, [w:] B. Toszek, A. Wojtaszek (red.), *Perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012.

stywania zasobów. Ukryty brak wydajności przy wykorzystywaniu zasobów w sektorze rolnictwa zostanie utrzymany<sup>89</sup>.

Podobnego zdania są E. Montresor, F. Pecci, N. Pontrarollo: „Nie istnieją żadne procedury ani gwarancje, że pieniądze z dopłat będą inwestowane w rozwój gospodarstw. Mają one bowiem na celu poprawienie sytuacji dochodowej osób pracujących w rolnictwie, nie zaś modernizację sektora rolnego<sup>90</sup>. Zdaniem K. Duczkowskiej-Małysz<sup>91</sup>, nawet jeśli poziom dopłat będzie w całej UE taki sam – to nie wpłynie to znacząco na sytuację rolnictwa polskiego. Jedyne efekty będą takie, że na wieś popłyną jeszcze więcej „wsparcia socjalnego” – bo tak autorka traktuje dopłaty bezpośrednio kierowane do małych gospodarstw. „Pozostając przy dopłatach do ziemi, obniżamy tylko możliwości rozwoju nowoczesnych gospodarstw. Płynący na wieś strumień socjalny nie zmusza rolników do myślenia o rozwoju gospodarstw, wzroście efektywności, przedsiębiorczości czy łączeniu się w grupy producenckie”.

W podobnym tonie wypowiada się J. Wilkin<sup>92</sup>. W jego opinii „(...) Niestety, spora część dopłat bezpośrednich została przejeżdżona. Z dopłat bezpośrednich mogli skorzystać praktycznie wszyscy właściciele gospodarstw. System, który wynegocjowaliśmy z Unią, jest nie efektywny, bo pieniądze trafiają do gospodarstw, co do których wiadomo, że nie mają żadnych szans rozwoju”. W. Józwiak potwierdza również powyższe spostrzeżenia pisząc: „Można odnieść wrażenie, że gwałtowny przyrost poziomu dopłat zapoczątkowany w 2004 roku zmniejszył zainteresowanie polskich producentów rolnych poprawą produktywności rolnictwa. Nie jest to jednak tylko specyfiką naszego rolnictwa, ponieważ podobne zjawisko zostało zaobserwowane wcześniej w rolnictwie francuskim<sup>93</sup>. Potwierdzeniem tego stanu są wnioski z badań wykonanych przez A. Sikorską<sup>94</sup> stwierdzające, że „płatności obszarowe spowolniają koncentrację ziemi”. Zdaniem innych ekspertów system bezpośrednich płatności obszarowych ma zasadniczą wadę, bowiem zachęca do trzymania ziemi tych, dla których rolnictwo nie jest głównym źródłem dochodu.

Dlatego też pod naporem krytyki Komisja Europejska zaproponowała modyfikacje w rozdysponowaniu I filara WPR po 2014 roku. Aktualnie w zakresie dopłat bezpośrednich występują dwa komponenty: płatność podstawowa (70% koperty) oraz

---

<sup>89</sup> W. Meyers, J. Ziółkowska, *WPR z perspektywy rolnictwa światowego*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red.), *Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 61, Warszawa 2013.

<sup>90</sup> E. Montresor, F. Pecci, N. Pontrarollo, *The governance process of the European regions: the role of Regional Policy and Common Agricultural Policy*, „Studies in Agricultural Economics” 2011, t. 113, nr 2.

<sup>91</sup> M. Walkowski, *Wspólna Polityka Rolna...*, op. cit.

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> W. Józwiak, *Konkurencyjność oraz postęp w polskim rolnictwie i projekcja średnioterminowa*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red.), *Konkurencyjność gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 60, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.

<sup>94</sup> A. Sikorska, *Obrót ziemią a przemiany agrarne w indywidualnym rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2013, nr 1.

płatność proekologiczna (30% koperty). Część płatności państwo członkowskie może przeznaczyć na: płatności dla młodych rolników (do 2%), wsparcie powiązane z produkcją (do 15%), wsparcie dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (do 5%) bądź uproszczony system dla małych gospodarstw (do 10%). J. Kulawik uważa, że takie rozwiązania w zakresie funkcjonowania płatności bezpośrednich nie zmieniają filozofii stosowania tego instrumentu, jednak wprowadzają znaczne zmiany, które będą źródłem istotnych kosztów po stronie agencji płatniczych. Również rolnicy mogą ponieść koszty dostosowania do zmian, a później koszty transakcyjne korzystania z dopłat. Należy jednak podkreślić, iż skala i koszt dostosowań będą bardzo zróżnicowane w zależności od obecnego stopnia spełnienia wymogów, które będą obowiązkowe<sup>95</sup>. Również M. Wigier uważa, że wsparcie bezpośrednio wywołuje wiele, często wzajemnie sprzecznych efektów w gospodarstwach rolnych i ich otoczeniu<sup>96</sup>.

Odmienne zdania są natomiast W. Czubak i K. Pawlak<sup>97</sup>, którzy dowodzą, iż 93% kwoty otrzymanych przez gospodarstwa rolne płatności obszarowych w latach 2004-2008 miało przeznaczenie produkcyjne. Płatności bezpośrednie można też traktować jako względnie stały i pewny element budżetu domowego, co ma znaczenie nie tylko dla ewentualnych inwestycji realizowanych z własnych zasobów gospodarstwa, ale także dla możliwości inwestycyjnych finansowanych ze źródeł zewnętrznych. W tej drugiej sytuacji pozytywny efekt otrzymywania płatności przejawiałby się przez użycie przyszłego strumienia dochodów z płatności jako zabezpieczenia kredytu. Również z różnych badań ankietowych przeprowadzonych wśród rolników, którzy korzystali z płatności bezpośrednich, wynika, że część z tych środków zostaje przeznaczona na rozwój gospodarstw rolnych, w tym na inwestycje. Ponadto środki z płatności bezpośrednich wykorzystywane były także na realizację innych celów rozwojowych, np. edukacja dzieci i młodzieży pochodzącej z rodzin rolniczych, które w dłuższej perspektywie też będą mogły mieć wpływ na zwiększanie konkurencyjności ich gospodarstw rolnych. Dlatego też płatności tylko do pewnego stopnia można uznać, że mają wyłącznie negatywny wpływ na konkurencyjność polskiego rolnictwa, ponieważ indywidualnym rolnikom pozostawiają możliwość wyboru i wielkości przeznaczenia środków na cele: konsumpcyjne lub inwestycyjne.

### **Zazielenienie**

Niekorzystnym rozwiązaniem dla rozwoju konkurencyjności polskiego rolnictwa, przynajmniej w krótkim okresie, jest płatność ekologiczna, tzw. „zazielenienie”, ponieważ ogranicza do pewnego stopnia specjalizację gospodarstw zmuszając do prowadzenia co najmniej 3 upraw. Ponadto, wymagane będzie przeznaczenie 5% gruntów

<sup>95</sup> J. Kulawik, *WPR się obroni (chyba)*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2012, nr 3.

<sup>96</sup> M. Wigier, *Model rozwoju...*, op. cit.

<sup>97</sup> W. Czubak, K. Pawlak, *Rozdysponowanie środków finansowych wynikających z mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na rozwój modelu rolnictwa industrialnego i zrównoważonego w Polsce*, [w:] J.St. Zegar (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 102, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

ornych na obszary ekologiczne. Należy zauważyć, że są obszary, gdzie działania te mogą istotnie ograniczyć produkcję rolną, np. w Wielkopolsce, na Żuławach itp. W przypadku niektórych, zwłaszcza dużych, gospodarstw „zazielenienie” może więc oznaczać wzrost kosztów funkcjonowania i spadek ich konkurencyjności. „Zazielenienie” w największym stopniu dotknie gospodarstwa powyżej 30 ha gruntów ornich. Będą one musiały przestrzegać dywersyfikacji upraw w pełnym zakresie, jak i przeznaczać część gruntów na uprawy proekologiczne.

A. Czyżewski i S. Stępień zwracają uwagę, że „płatność ekologiczna może doprowadzić do ekstensyfikacji produkcji i to z kolei może prowadzić do spadku podaży żywności i wzrostu cen, podczas gdy na świecie może tej żywności brakować. Warto zwrócić uwagę, że w różnych regionach Polski sytuacja w tym zakresie jest bardzo zróżnicowana. Są obszary, gdzie wyłączenie z gospodarstw 5% użytków na cele ekologiczne nie będzie większym problemem, ale też takie, gdzie działanie to może istotnie ograniczyć produkcję rolną”<sup>98</sup>.

Według szacunków Parlamentu Europejskiego wyłączenie 7% areалу upraw z powodu zazielenienia w nowej WPR spowoduje spadek plonów w skali UE o 20 mln ton. Wprowadzenie „zazielenienia” może prowadzić do zmniejszenia konkurencyjności europejskiego rolnictwa i osłabić opłacalność produkcji żywności. Również analiza wpływu tego instrumentu na konkurencyjność polskich gospodarstw towarowych wykonana przez W. Czubaka, W. Poczta i A. Sadowskiego<sup>99</sup> wskazuje na spadek ich dochodów. Autorzy wskazują, że największy spadek dochodów będzie widoczny w gospodarstwach o wielkości ekonomicznej powyżej 100 ESU i może wynieść ponad 36%. Relatywnie duży spadek dochodów będzie występował także w grupach gospodarstw nastawionych na produkcję roślinną. Szczególnie wśród gospodarstw specjalizujących się w uprawach trwałych spadek dochodów może wynieść nawet ponad 20%. W przypadku gospodarstw ogrodniczych spadek dochodu może wynieść 18%.

Według W. Józwiaka i W. Ziętary<sup>100</sup>: „planowane rozwiązania w ramach WPR (zazielenienie, dyrektywa azotanowa) mogą spowodować, chociaż nie muszą, obniżenie poziomu intensywności produkcji. Należy spodziewać się dalszej specjalizacji gospodarstw. Występować będą gospodarstwa nastawione wyłącznie na produkcję roślinną lub zwierzęcą. W gospodarstwach roślinnych, z bardzo dużym udziałem zbóż, przy dotychczasowej tendencji do sprzedaży słomy na cele energetyczne, powstaje zagrożenie wystąpienia ujemnego bilansu substancji organicznej w glebie, które prowadzi bezpośrednio do jej degradacji”.

<sup>98</sup> A. Czyżewski, S. Stępień, *Punkt widzenia Polski...*, op. cit.

<sup>99</sup> W. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski, *Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa*, „Wies i Rolnictwo” 2011, nr 4.

<sup>100</sup> W. Józwiak, W. Ziętara, *Zjawiska występujące w rolnictwie unijnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej po 2004 roku i wnioski na przyszłość*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier, M. Bułkowska (red.), *Nowe rozwiązania WPR 2013+ wobec wyzwań rolnictwa krajów członkowskich Unii Europejskiej*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 91, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.

Jednak większość argumentujących za stratą, jaką przyniesie *greening*, zwłaszcza dla dużych gospodarstw rolnych, jednocześnie zgadza się z koniecznością jego wprowadzenia, uznając argumenty KE jako potrzebę nadania bardziej prośrodowiskowego charakteru całej WPR.

### **Małe gospodarstwa rolne**

W nowej perspektywie WPR na lata 2014-2020 szczególnie wyeksponowana została rola, jaką mają odgrywać małe gospodarstwa rolne w europejskim modelu rolnictwa (a także w realizacji celów strategii Europa 2020), w szczególności dotyczącym wzrostu znaczenia zrównoważonego rolnictwa i zwiększeniu ich roli w ograniczeniu ubóstwa oraz promowaniu rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich. Znalazło to swoje odbicie w instrumentach i działaniach wzmacniających pozycję rynkową tych gospodarstw zarówno w I, jak i II filarze, na przykład poprzez: zryczałtowaną płatność bezpośrednią dla małych gospodarstw, ograniczenie wsparcia dla dużych gospodarstw, wsparcie dywersyfikacji dochodów w II filarze, tworzenie tematycznych podprogramów w ramach PROW dla małych gospodarstw itp.

Stąd też jedną z najważniejszych kwestii w przypadku podnoszenia konkurencyjności polskiego rolnictwa jest rozwiązanie w sposób właściwy (korzystny) problemu małych gospodarstw. Ponieważ, jak zauważa B. Wieliczko<sup>101</sup>, gospodarstwa z tej kategorii „w większości przypadków nie gwarantują dochodów na poziomie pozwalającym zapewnić utrzymanie rodziny rolnika i nie dysponują odpowiednim potencjałem rozwojowym, w tym kapitałem inwestycyjnym. Jednocześnie wszystkie zasoby zaangażowane w tych podmiotach, a zwłaszcza praca i ziemia, nie są optymalnie wykorzystywane”. Zmniejszenie liczby w tej grupie gospodarstw powinno następować ewolucyjnie, lecz w miarę szybko. Powinno być też powiązane z dostępem do publicznych środków finansowych (wsparciem), doбором właściwych instrumentów oraz informacją i doradztwem.

Jak już wcześniej wspomniano, skala problemu (liczba oraz znaczenie) małych gospodarstw rolnych w Polsce jest zdecydowanie inna niż w większości krajów rozwiniętych Europy i niektórych krajach na świecie. Średnie gospodarstwo rolne w 2010 roku w Polsce miało zaledwie 10,3 ha i było jednym z najmniejszych wśród krajów Unii Europejskiej. Podczas gdy gospodarstwa farmerskie w Australii, USA czy w Ameryce Południowej mają często po kilka, a czasem kilkaset tysięcy hektarów. Dla porównania średnia wielkość gospodarstwa w Brazylii wynosiła 64 ha, w USA – 170 ha, w Kanadzie – 315 ha, w Australii – 3000 ha, a średnie gospodarstwo rolne w Unii Europejskiej to 24 ha.

Różnice w wielkości gospodarstw rolnych powinny być podstawą do dalszych rozważań nad kryteriami wsparcia gospodarstw rolnych w UE, a zwłaszcza w Polsce. Ponieważ obecnie co innego obszarowo znaczy małe gospodarstwo w Polsce, a co in-

---

<sup>101</sup> B. Wieliczko, *Zmiany w WPR na lata 2014-2020 a modernizacja polskiej Wsi i Rolnictwa*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2012, vol. 3(25).



nego np. w Niemczech. Jeżeli dążymy do zrównania płatności obszarowych między krajami, to powinniśmy również zmierzać do zbliżenia kryteriów obszarowych gospodarstw. W przeciwnym razie dystans pod względem konkurencyjności naszego rolnictwa a krajów wysoko rozwiniętych nie będzie się zmniejszał. W tym kontekście, ograniczenie wsparcia, a tym samym dalszego rozwoju średnich i dużych gospodarstw, których Polska ma bardzo małą liczbę, wydaje się szczególnie niekorzystne, zarówno z punktu widzenia efektywności, jak i konkurencyjności naszego rolnictwa. Zwłaszcza że średnie i duże gospodarstwa powyżej 20 ha stanowią jedynie 10% ogółu, a odpowiadają za 90% produkcji towarowej.

W przypadku Polski należy również zwrócić uwagę, że inny jest poziom rozwoju, jak i liczba małych gospodarstw rolnych niż w krajach UE-15. Na przykład gospodarstw do 5 ha w 2010 roku w Danii było zaledwie 7,4%, a ich liczba to 3,1 tys., w Niemczech 9,2% i 27,4 tys., Francji 26,9% i 13,9 tys., Holandii 28,6% i 20,7 tys., podczas gdy w Polsce 55,2% i 831,0 tys. Ponadto istotne są różnice w sytuacji ekonomicznej małych gospodarstw rolnych w krajach UE-15 i w Polsce. Tam najczęściej są to gospodarstwa doinwestowane, prowadzące bardzo specyficzną produkcję, jak uprawa winorośli, oliwek itp., połączoną z przetwórstwem i wytwarzaniem produktów regionalnych, są dobrze zorganizowane w grupy producenckie i stowarzyszenia, a przez to powiązane z rynkiem. Dlatego ich sytuacja dochodowa też jest inna. Natomiast w Polsce gospodarstwa takie są niedoinwestowane, charakteryzują się przestarzałą formą produkcji, głównie na własne potrzeby, a przez to ich powiązanie z rynkiem jest bardzo małe, działają w innych warunkach klimatycznych wymuszających inny rodzaj upraw itd., ale przede wszystkim ich liczba jest zdecydowanie większa. Spowoduje to, że pomoc ekonomiczna skierowana do małych gospodarstw w latach 2014-2020 zostanie rozproszona, przez co skutki wzrostu ich konkurencyjności będą realnie niewielkie dla polskiego rolnictwa.

A jak zauważa W. Michna<sup>102</sup>, dopóki w posiadaniu gospodarstw rozwojowych będzie tylko 42% użytków rolnych (ok. 9 mln ha), w naszym kraju będzie narastać zagrożenie brakiem samowystarczalności żywieniowej. Polska może być samowystarczalna, gdy gospodarstwa te będą dysponowały 11-12 mln ha gruntów. Chodzi nie tylko o rozwijanie produkcji roślinnej, ale także o utrzymanie na odpowiednim poziomie produkcji zwierzęcej – bydła i trzody chlewnej. Zdaniem W. Michny<sup>103</sup> aż 1,2 mln gospodarstw w Polsce (81% ogółu) nie ma zdolności do zwiększania produkcji i osiągnięcia wysokich plonów. Spadku produkcji nie da się odwrócić bez poprawy struktury agrarnej.

W przypadku wsparcia dużych gospodarstw ustanowione zostaną pułapy płatności bezpośrednich (tzw. *capping*). Wsparcie dla gospodarstw rolnych osiągających powyżej 300 tys. euro rocznie będzie wstrzymane. Natomiast dla przedziału wsparcia

---

<sup>102</sup> IERiGŻ: 370 tys. małych gospodarstw zniknie z polskiej wsi do 2020 r., <http://www.portal-spozywczy.pl> (dostęp: 4.12.2012 r.).

<sup>103</sup> Ibidem.

250-300 tys. euro redukcja dopłat wyniesie 70%, dla przedziału 200-250 tys. euro – 40%, a dla przedziału 150-200 tys. euro – 20%. Jednak każde z państw ma możliwość określenia dolnej i górnej granicy wsparcia. W projekcie MRiRW gospodarstwa, które mają powyżej 100 tys. euro produkcji rocznie nie mogłyby korzystać ze wsparcia. Takie rozwiązanie wydaje się niekorzystne, zwłaszcza z punktu widzenia wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa w przyszłości.

Natomiast ważną i korzystną zmianą w stosunku do poprzedniego systemu jest wsparcie tylko aktywnych rolników<sup>104</sup>, faktycznie użytkujących ziemię rolniczą. Takie rozwiązanie ma wyeliminować grupę właścicieli gospodarstw, którzy utrzymują ziemię wyłącznie w celu pozyskania dopłat bezpośrednich, a działalność rolnicza nie stanowi głównego obszaru ich aktywności gospodarczej.

W WPR w latach 2014-2020 dla małych gospodarstw w I filarze przewidziano wsparcie finansowe pt. uproszczony system płatności dla małych gospodarstw. Jak stwierdza M. Zagórski<sup>105</sup> system ten ma „zdecydowanie socjalny i pasywny charakter dla drobnych producentów, ograniczający wymagania i zwalniający z wykonywania jakichkolwiek działań rozwojowych w gospodarstwie. System ten będzie w sposób zdecydowany konserwował istniejącą strukturę gospodarstw. Jednocześnie należy wątpić w możliwość podnoszenia przy jego udziale konkurencyjności gospodarstw w nim uczestniczących”. Według GUS liczba gospodarstw o powierzchni 1-5 ha w 2010 roku wynosiła 831 tys. Z kolei według ARiMR, która wypłaca płatności w tej grupie obszarowej, było 683,5 tys. takich gospodarstw. Obojętnie, którą liczbę uzna się za prawidłową, będzie to oznaczało duże osłabienie polskiego rolnictwa pod względem konkurencyjności międzynarodowej. Zasadniczą ich wadą jest to, że utrwalają istniejące struktury agrarne. Zwłaszcza starsi rolnicy – a oni w tej grupie gospodarstw mają istotny udział – charakteryzują się „przywiązaniem do ziemi”, otrzymując dopłaty tym bardziej niechętnie będą chcieli się jej pozbywać. Są to gospodarstwa funkcjonujące głównie dla korzyści płynących z dopłat, a nie z dochodów z uprawy ziemi, a więc nieefektywne i niekonkurencyjne. Niektórzy eksperci zwracają też uwagę, że środki z tego systemu będą łatwe w pozyskaniu, bo wniosek będzie składany raz na 7 lat, a pieniądze, które wnioskujący otrzymają, będą relatywnie wysokie, niezależnie od stawki płatności, jaką Polska ustali. Natomiast korzyścią będą tylko niskie koszty obsługi tego typu płatności z uwagi na uproszczenie całego systemu wsparcia.

Wspieranie mało efektywnych gospodarstw rolnych może mieć negatywne długofalowe konsekwencje nie tylko z tytułu spadku produkcji, ale też skutek umacnia-

---

<sup>104</sup> Definicja aktywnego rolnika zakłada, iż są to rolnicy, których wysokość płatności bezpośrednich rocznie przekracza, bądź jest równa 5% łącznej sumy przychodów z działalności nierolniczej albo na gruntach rolnych składających się na ich gospodarstwa jest prowadzona minimalna działalność określona przez państwo członkowskie (definicja ta nie dotyczy rolników, którzy otrzymali poniżej 5 tys. euro), [w:] M. Marciniak, *Aktualności o programowaniu WPR na lata 2014-2020*, <http://wieszczyglobalna.wioska.pl/baza-wiedzy/aktualnosci-o-programowaniu-wpr-na-lata2014-2020/> (dostęp: 28.09.2013 r.).

<sup>105</sup> M. Zagórski, *WPR po 2013 roku – ocena i propozycje modyfikacji*, „Więś i Rolnictwo” 2012, nr 1, s. 59.

nia się grup roszczeniowych. Jak uważa J. Wilkin<sup>106</sup> „zabranie dopłat najmniejszym, tzw. nietowarowym gospodarstwom rolnym (takim, które produkują głównie na własne potrzeby) przyspieszyłoby zmiany na wsi. Właściciele małych gospodarstw musieliby wybrać, czy wolą szukać pracy poza rolnictwem, czy inwestować i rozwijać gospodarstwo. Jest to jednak politycznie drażliwa sprawa”.

### **Płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)**

Nowe, wyłącznie biofizyczne kryteria wyznaczania ONW (wykluczające stosowanie kryterium społecznego, które odpowiadało za znaczną część obszarów obecnie określonych jako ONW w Polsce), mogą skutkować pewnym ograniczeniem tego obszaru i przesunięciem terytorialnym, co nie wpłynie w sposób istotny na wzrost produkcji, a także na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa. Dotychczas dotacje ONW otrzymywało 729,2 tys. gospodarstw, w nowej perspektywie liczba gospodarstw otrzymujących płatności z tego tytułu ma się zdecydowanie zmniejszyć, co może przyczynić się do wyższego wsparcia. Świadczenie może być korzystne, zwłaszcza dla gospodarstw dużych, gdyż w tej płatności nie ma kryteriów ograniczających ich wielkość. W przypadku małych gospodarstw płatność ta nie zmieni w sposób istotny ich sytuacji prorozwojowej.

### **Wsparcie dla młodych rolników**

Przeważająca liczba opinii dotycząca tej płatności potwierdza jej celowość, zwłaszcza w kontekście wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa, między innymi z uwagi na niezbędne zmiany demograficzne, jakie powinny dokonać się w naszym rolnictwie. W Polsce jest około 100 tys. młodych rolników, czyli około 7% wszystkich otrzymujących dopłaty. Z I filara młody rolnik mógłby otrzymywać podstawową kwotę płatności bezpośrednich i dodatkowo płatności w zależności od przyjętych rozwiązań w ramach płatności dla młodych rolników. Z II filara mógłby korzystać z działania „Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej”, a także z programu adresowanego do młodych rolników uwzględniającego następujące działania: (1) pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników, po raz pierwszy podejmujących działalność w gospodarstwie rolnym, (2) inwestycje w środki trwałe, (3) transfer wiedzy i działania informacyjne, (4) usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i zastępstw, (5) współpraca, (6) inwestycje w działalność pozarolniczą.

Młodym rolnikom najczęściej brakuje środków finansowych, umożliwiających start i rozwinięcie działalności. Bez nich trudno mówić o inwestycjach czy zakupie ziemi, ułatwiających osiąganie zysków. Wydaje się, że wsparcie przewidziane w nowym programie WPR może skłonić wielu młodych rolników do aktywnego działania, co może przełożyć się w przyszłości na wzrost konkurencyjności naszego rolnictwa.

---

<sup>106</sup> S. Śmigiel, *Zmiany w rolnictwie przebiegają za wolno*, rozmowa z prof. Jerzym Wilkinem, <http://www.wyborcza.biz>, 26.04.2009 r.

Tabela 6.9. Instrumenty mające potencjalny wpływ na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa w latach 2014-2020 (filar I)

Instrumenty	Ocena autorska
Płatność podstawowa	-/+
Płatność proekologiczna	-
Uproszczony system dla małych gospodarstw	-
Wsparcie powiązane z produkcją	+
Płatność ONW	-/+
Płatność dla młodych rolników	+

Wpływ: + pozytywny

- negatywny

+/- trudny do określenia, zależy od realizacji projektu

*Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, COM(2011)625, wersja ostateczna, Bruksela, 12.10.2011.*

### Wsparcie związane z produkcją

W przypadku Polski na ten cel można będzie przeznaczyć do 15% całej puli przyznanej na płatności bezpośrednie, w tym 2% musi trafić na wsparcie produkcji roślin wysokobiałkowych. W porównaniu z latami 2007-2013 zwiększono możliwość wsparcia produkcji w nowych sektorach i rodzajach produkcji. Wsparcie to jest przeznaczone wyłącznie dla utrzymania dotychczasowych poziomów produkcji. Celem jego jest niedopuszczenie do spadku produkcji w sektorach, w których występują trudności i które mają szczególne znaczenie ze względów gospodarczych, społecznych lub środowiskowych. W przypadku Polski będzie to dotyczyło przede wszystkim wsparcia sektora produkcji zwierzęcej, buraków cukrowych, owoców i warzyw. Powinno w sposób istotny wpłynąć na poprawę konkurencyjności tych działów produkcji na rynku międzynarodowym.

### II filar WPR

W zakresie instrumentarium PROW liczba działań się zmniejszyła, lecz trudno mówić o faktycznie istotnej redukcji, gdyż efekt ten osiągnięto głównie poprzez połączenie kilku dotąd odrębnych instrumentów w jedno działanie. Utrudnieniem dla rolników ubiegających się o dotacje, jak i kontrolujących może być istnienie podobnych obszarów wsparcia zarówno w I, jak i II filarze.

Aktualnie trwają jeszcze kolejne konsultacje społeczne i dyskusje nad przyjęciem ostatecznego kształtu polskiego PROW. Nieznane są również ostateczne ustalenia rządu z organami UE co do wysokości środków skierowanych na poszczególne działania. Dlatego też trudno jest określić ich ostateczny wpływ. Można jedynie wskazać, które działania będą mogły przyczynić się do poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa. Dotyczy to przede wszystkim „Inwestycji w środki trwałe”. Działanie to ma na celu podnoszenie konkurencyjności polskiego rolnictwa i jest skierowane do więk-

szych gospodarstw. Jednakże jest ono działaniem bardzo rozbudowanym, dlatego należałoby wyraźnie określić, jakiego rodzaju projekty powinny uzyskiwać wsparcie lub powinny być traktowane priorytetowo.

Również działanie „Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej” ma złożony charakter i obejmuje wsparcie z zakresu: pomocy na założenie nowego przedsiębiorstwa przez młodych rolników i rolników posiadających małe gospodarstwa oraz na zakładanie przedsiębiorstw zajmujących się działalnością pozarolniczą na obszarach wiejskich; inwestycji w działalność pozarolniczą.

Działanie to wzbudza najwięcej kontrowersji. Zdaniem ekspertów będzie to jeszcze większe rozdawnictwo pieniędzy w porównaniu z obecnym wsparciem dla gospodarstw niskotowarowych. Małe gospodarstwo, które produkuje na rynek za kwotę pomiędzy 2 a 15 tys. euro rocznie, będzie mogło otrzymać 60 tys. zł, pod warunkiem, że przedstawi biznesplan, przy czym w formie zaliczki zostanie im wypłacone 80% tej kwoty. Poza tym nie przewiduje się żadnych sankcji, przynajmniej na tym etapie, za niezrealizowanie biznesplanu. Jediną sankcją jest niewypłacenie pozostałych 20%. Oznacza to, że wystarczy napisać jakikolwiek biznesplan i dostać 48 tys. zł.

Natomiast roczne płatności dla rolników uczestniczących w systemie dla drobnych producentów rolnych, którzy definitywnie przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi, mają stanowić substytut „rent strukturalnych”. B. Wieliczko<sup>107</sup> uważa, że „ta kategoria wsparcia nie powinna być w ogóle wdrażana w Polsce. Płatności te nie są wystarczająco wysokie, aby były równie atrakcyjnym wsparciem, jak świadczenia otrzymywane w ramach rent strukturalnych”.

### **Grupy producentów rolnych, rolnictwo ekologiczne, systemy jakości**

W porównaniu do wsparcia małych gospodarstw rolnych działanie „Tworzenie grup producenckich” może mieć istotne znaczenie. Pozwoli bowiem utworzyć większe podmioty na rynku, mogące skuteczniej na nim konkurować.

Działanie pod nazwą rolnictwo ekologiczne ma być powiązane nie tylko z wielkością obszarową, jak było dotychczas, ale także z produkcją ekologiczną, co wydaje się być słusznym rozwiązaniem, natomiast niekorzystnym z punktu widzenia konkurencyjności jest wsparcie tylko do ograniczonej do 20 ha powierzchni w tych gospodarstwach. Z reguły bowiem efektywność gospodarstw rolnych rośnie z ich wielkością, także gospodarstw ekologicznych.

Z kolei działanie „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”, które dotychczas nie cieszyło się szczególnym zainteresowaniem rolników<sup>108</sup>, w nowej perspektywie finansowej może zyskać na znaczeniu. Ponieważ wraz ze wzrostem eksportu polskich artykułów rolno-spożywczych, zarówno ze strony handlu zagranicznego, jak i przedsiębiorstw przetwórczych przemysłu spożywczego, będą rosły wymogi jakościowe dla surowców dostarczanych od rolników.

<sup>107</sup> B. Wieliczko, *Propozycja instrumentów wsparcia w polskim PROW na lata 2014-2020*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, t. XIV, z. 2.

<sup>108</sup> Ibidem.

## Zarządzenie ryzykiem, transfer wiedzy, usługi doradcze

Do pozytywnych wpływów WPR na zwiększenie działalności konkurencyjnej można zaliczyć też nowe instrumenty zarządzania ryzykiem. Mogą one stać się istotnym elementem tworzenia siatki bezpieczeństwa<sup>109</sup> w rolnictwie. W przypadku Polski będzie wymagało to jednak intensywnych działań informacyjno-promocyjnych w celu rozpowszechnienia wiedzy o funkcjonowaniu funduszy wzajemnego inwestowania oraz popularyzacji tego instrumentu<sup>110</sup>. Są one bardzo ważne i istotne obecnie, ale także w kontekście przyszłości. Prawdopodobnie po 2020 roku wraz z liberalizacją handlu na świecie, UE będzie musiała ograniczyć wsparcie w postaci płatności bezpośrednich na rzecz instrumentów związanych z ubezpieczeniem ryzyka produkcyjnego czy ochroną środowiska. To będą przyszłe działania wspierające konkurencyjność rolnictwa europejskiego i polskiego.

W zakresie siatki bezpieczeństwa fundusze ubezpieczeniowe poza ochroną pól i łąk na wypadek klęsk żywiołowych i stratami w wyniku chorób zwierząt obejmą opcje stabilizowania dochodów w sytuacji spadku cen w oparciu o fundusze wzajemne<sup>111</sup>. Komisja Europejska zapowiedziała również wprowadzenie wielu nowych rozwiązań dotyczących tworzenia i funkcjonowania organizacji branżowych oraz organizacji międzybranżowych. Rozwiązania w tym zakresie mają ułatwić producentom rolnym współpracę, a jednocześnie zapewnić równe warunki konkurencyjności wszystkim unijnym rolnikom. Służyć temu ma opracowanie specjalnych instrumentów (finansowych i prawnych). Działanie to jest cenne, jeśli chodzi o budowanie konkurencyjności całego sektora rolno-spożywczego. Działania „Transfer wiedzy oraz działania informacyjne” oraz „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i zastępstw” odgrywają kluczową rolę w rozwoju zasobów ludzkich.

Należy przypuszczać, że po 2013 roku będzie więcej możliwości wdrażania innowacji niż dotychczas, a szczególnie ważne będą środki wspierające transfer wiedzy, usługi doradcze, inwestycje w aktywa rzeczowe lub współpracę<sup>112</sup>. Postęp w zakresie innowacyjności w polskim rolnictwie zależeć będzie od jak największego i efektywnego wykorzystywania unijnych środków wsparcia, skali dostępnych środków, wsparcia z budżetu krajowego i „chęci” samych rolników do samoorganizowania się i porzucenia zachowawczych postaw w zakresie wprowadzania nowych rozwiązań, a to zależy w ogromnym stopniu od jakości siły roboczej w polskim rolnictwie (wykształcenia). Efektów tego działania należy się spodziewać w dłuższym okresie.

---

<sup>109</sup> Do „siatki bezpieczeństwa” zaliczyć można działania: zarządzanie ryzykiem; ubezpieczenie upraw, zwierząt i roślin; fundusze wspólnego inwestowania, dotyczące chorób zwierząt i roślin oraz incydentów środowiskowych, narzędzie stabilizacji dochodów.

<sup>110</sup> J. Kulawik, B. Wieliczko, *Finansowe uwarunkowania...*, op. cit.

<sup>111</sup> W przypadku ponad 30-procentowego spadku dochodu fundusz ubezpieczeń wzajemnych pokryje do 70% straty. Na każde euro wpłacone do funduszu przez rolnika, 0,65 euro będzie pochodzić ze środków PROW.

<sup>112</sup> Działania innowacyjne realizowane będą poprzez grupy operacyjne, składające się z rolników, naukowców, doradców, organizacji pozarządowych, ale też przedsiębiorców. Grupy operacyjne mają działać poprzez inicjatywy klastrowe, centra innowacji oraz projekty pilotażowe i demonstracyjne.

Tabela 6.10. Instrumenty mające potencjalny wpływ na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa w latach 2014-2020 (filar II)

Instrumenty	Artykuł rozporządzenia dotyczący EFRROW	Ocena autorska
Transfer wiedzy i działania informacyjne	Art. 15	+
Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym	Art. 16	+
Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych	Art. 17	+
Inwestycje w środki trwałe	Art. 18	+
Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych	Art. 19	+
Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej	Art. 20	-/+
Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich	Art. 21	-/+
Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę rentowności lasów	Art. 22	-
Zalesianie i tworzenie terenu zalesionego	Art. 23	-
Zakładanie systemów rolnoleśnych	Art. 24	-
Zapobieganie zniszczeniom lasów wskutek pożarów lasów, klęsk żywiołowych i katastrof oraz odtwarzanie lasów	Art. 25	-
Inwestycje zwiększające odporność ekosystemów leśnych i ich wartość dla środowiska	Art. 26	-
Inwestycje w nowe technologie w dziedzinie leśnictwa oraz w przetwarzanie i wprowadzenie do obrotu produktów leśnych	Art. 27	-
Tworzenie grup producentów	Art. 28	+
Program rolnośrodowiskowo-klimatyczny	Art. 29	-
Rolnictwo ekologiczne	Art. 30	+
Płatności dla obszarów NATURA 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną	Art. 31	-
Płatności z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami	Art. 32-33	-
Dobrostan zwierząt	Art. 34	+
Usługi leśnośrodowiskowe i klimatyczne oraz ochrona lasów	Art. 35	-
Współpraca	Art. 36	+
Zarządzanie ryzykiem	Art. 37	+
Ubezpieczenie upraw, zwierząt i roślin	Art. 38	+
Fundusze wspólnego inwestowania dotyczące chorób zwierząt i roślin oraz incydentów środowiskowych	Art. 39	+
Narzędzie stabilizacji dochodów	Art. 40	+
Program LEADER	Art. 42-45	+

Wpływ: + pozytywny

- negatywny

+/- trudny do określenia, zależy od realizacji projektu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFR na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), COM(2011)627, wersja ostateczna, Bruksela, 12.10.2011.

Działanie „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym” pozwala na wsparcie rolników, ale też i pozarolniczych sektorów gospodarki wiejskiej, co jest bardzo ważnym zadaniem w procesie przekształcania polskiej wsi. Sektor małych przedsiębiorstw napotyka często na liczne bariery rozwojowe w dostępie nie tylko do kapitału, ale również z uwagi na brak usług profesjonalnych podmiotów doradczych, stąd wsparcie sektora w tym zakresie należy uznać za cenną inicjatywę, pozwalającą zmniejszyć liczbę zatrudnionych w rolnictwie.

Oprócz tych możliwości dostępnych w ramach poszczególnych działań oraz w drodze zastosowania programu LEADER polityka rozwoju obszarów wiejskich będzie stanowić narzędzie pomagające upowszechniać wyniki kreatywnego myślenia na nowe sposoby. Między innymi poprzez włączenie mieszkańców w sprawy lokalne, przyczynianie się do powstawania nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich, a także promocji regionu. Co ważne, program LEADER jest stosunkowo elastyczny i umożliwia aktywizację wszystkich mieszkańców wsi.

#### **6.4. Podsumowanie**

Z powyższych rozważań wynika, że kwestia priorytetów przyszłej Wspólnej Polityki Rolnej jest niezwykle ważna, ale jest to też kwestia złożona i w wielu aspektach dyskusyjna, a nawet kontrowersyjna. W nowej perspektywie Unia Europejska poprzez Wspólną Politykę Rolną chce realizować kilka celów jednocześnie, często konkurencyjnych wobec siebie. Na przykład z jednej strony chce mieć tanią żywność, z drugiej stabilne dochody czy też wspierać małe gospodarstwa rolne i być konkurencyjnym producentem żywności na rynku globalnym.

W pierwszej dekadzie XXI wieku zmiany w polskim rolnictwie przebiegały zbyt wolno, abyśmy mogli odrobić opóźnienia w stosunku do krajów UE-15. Istnieje obawa, że przy dotychczasowym tempie zmian, również gospodarki rolne wielu państw UE-12 nas zdystansują. Niezmiennie cechami charakterystycznymi dla polskiego rolnictwa pozostają: relatywnie (w stosunku do krajów Europy Zachodniej) wysoki poziom zatrudnienia, niska wydajność pracy i ziemi, niekorzystna struktura agrarna oraz niskie dochody z działalności rolniczej. Duże środki finansowe otrzymane z UE, a skierowane do rolnictwa w latach 2002-2013 przyspieszyły jego modernizację, ale nadal jest ono niekonkurencyjne z rolnictwem unijnym. Zwiększone w nowej perspektywie finansowej dotacje do polskiego rolnictwa mogą kolejny raz osłabić przymus poprawy efektywności gospodarowania, intensyfikowania produkcji rolnej, czy też przebudowy struktur rolnych.

Możliwości i tempo zmniejszenia dystansu rozwojowego polskiego rolnictwa w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych w dużym stopniu jest uzależnione od zmian w strukturze gospodarstw rolnych. Wolne tempo przemian struktury agrarnej w rolnictwie spowalnia procesy modernizacyjne, które warunkują poprawę efektyw-



ności wykorzystania czynników produkcji rolniczej. Niestety korzystne przemiany struktury agrarnej na polskiej wsi są tylko w niewielkim stopniu powiązane z dostępnością instrumentów finansowych UE. Nowa reforma WPR nie sprzyja bowiem rozwojowi największych, najbardziej efektywnych i konkurencyjnych gospodarstw rolnych oraz ich specjalizacji (np. *greening*, ograniczenie dopłat), a przecież to one zapewniają 2/3 produkcji towarowej w Polsce. Z kolei wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań do gospodarstw małych obszarowo przy niższym poziomie wykształcenia rolników i oczywiście ze względów ekonomicznych jest bardzo trudne. Dlatego też w przypadku Polski działania WPR powinny być skierowane przede wszystkim do średnich i większych obszarowo gospodarstw rolnych.

Dotacje otrzymywane z UE raczej konserwowały istniejące struktury agrarne niż je zmieniały. Zaliczyć do nich można w latach 2007-2013 takie instrumenty, jak: wsparcie gospodarstw niskotowarowych, renty strukturalne oraz płatności bezpośrednio. Natomiast w nowej perspektywie takimi działaniami wydają się być programy przeznaczone dla małych gospodarstw rolnych w I i II filarze WPR w latach 2014-2020, które nadal nie będą przyspieszały w istotny sposób obrotu ziemią rolniczą i hamowały odpływ siły roboczej z rolnictwa. Do pogorszenia konkurencyjności na rynku globalnym, zwłaszcza w krótkiej perspektywie, polskich gospodarstw rolnych (szczególnie dużych) może doprowadzić modyfikacja celów i instrumentów WPR związanych z ekologią (*greening*). Stąd też koncepcja WPR po 2013 roku może oznaczać spadek konkurencyjności rolnictwa polskiego i unijnego na rynku globalnym.

Wprowadzone w WPR w latach 2014-2020 zmiany nie powinny jednak mieć istotnego wpływu na obniżenie wielkości produkcji rolnej w Polsce. Natomiast mogą spowodować zmiany w kosztach produkcji. Do czynników zwiększających koszty produkcji można zaliczyć: działania związane z wzrostem „ekologiczności” WPR, wprowadzaniem nowych technologii, wzrostem ceny ziemi, mediów, podatków, pracy itp. Z kolei czynnikami zmniejszającymi koszty produkcji będą: większa skala produkcji w największych gospodarstwach rolnych, dopłaty do produkcji i wsparcie finansowe otrzymywane z Unii Europejskiej na różne działania, np. inwestycje w środki trwałe, młodych aktywnych rolników, wsparcie związane z produkcją itp. Należy spodziewać się dalszego wzrostu specjalizacji gospodarstw, co będzie sprzyjało zarówno wzrostowi produkcji rolniczej, jak i obniżeniu kosztów produkcji.

Wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa w nowej perspektywie finansowej w dużym stopniu będzie zależał też od woli samych rolników (zwłaszcza od inwestowania w postęp techniczny i organizacyjny w gospodarstwach, a także od samoorganizowania się i porzucania zachowawczych postaw w zakresie wprowadzania nowych rozwiązań), ale i od rozwoju całej gospodarki narodowej, w szczególności w kontekście zdolności tworzenia nowych miejsc pracy poza rolnictwem, także na obszarach wiejskich.

Istotny pozytywny wpływ na zmiany w strukturze gospodarstw rolnych w Polsce będzie wywierał dynamicznie rozwijający się przemysł spożywczy, którego potrzeby na tani, dobrej jakości i w dużych ilościach surowiec szybko będą rosły. A taki surowiec mogą mu zagwarantować tylko duże, efektywne gospodarstwa rolne. W przypadku przemysłu spożywczego i rolnictwa coraz większego znaczenia nabierać będą też kwestie związane z integracją pionową, konsolidacją, inwestycjami w rolnictwo, eliminacją strat żywności czy wartością dodaną produktów.

Reasumując, można założyć, że wpływ środków i programów w ramach WPR w latach 2014-2020 ma niewielkie szanse na zniwelowanie istniejących różnic w poziomie konkurencyjności pomiędzy polskim rolnictwem a rolnictwem krajów rozwiniętych Unii Europejskiej, a jeszcze mniejsze z rolnictwem światowym.

## 7. Literatura

1. *Agriculture in the EU. Statistical and Economic Information Report 2010*, European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development 2011.
2. *Analiza skutków zmian we wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych*, praca zbiorowa pod kier. L. Goraja, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.
3. Bełżecka P., *Wspólna polityka rolna – nowe otwarcie*, www.portalspozywczy.pl.
4. Bełżecka P., Stępiak I., Wywiad z ministrem rolnictwa Markiem Sawickim, www.portalspozywczy.pl.
5. Bielakowska W., *Zasoby wodne*, ekoportal, [http://www.ekoportal.gov.pl/opencms/opencms/ekoportal/prawo\\_dokumenty\\_strategiczne/ochrona\\_srodowiska\\_w\\_polsce\\_zagadnienia/Woda/Zasoby\\_wodne.html](http://www.ekoportal.gov.pl/opencms/opencms/ekoportal/prawo_dokumenty_strategiczne/ochrona_srodowiska_w_polsce_zagadnienia/Woda/Zasoby_wodne.html).
6. „Biuletyn Informacyjny MRiRW” 2013, nr 4/5.
7. Cadoghan S., *Redistributive payment likely part of CAP deal*, Irish Examiner, 07 March 2013, <http://www.irishexaminer.com/archives/2013/0307/features/redistributive-payment-likely-part-of-cap-deal-224759.html>.
8. CAP Reform – an explanation of the main elements, European Commission, MEMO/13/621, 26/06/2013, Brussels 2013.
9. Chądzyński M., *Wspólna Polityka Rolna w perspektywie budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 – wybrane aspekty*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, t. XIV, z. 3.
10. Communication from The Commission to the European Parliament, Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a resource – efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy, COM (2011), 21 final, European Commission, Brussels.
11. Czubak W., Pawlak K., *Rozdysponowanie środków finansowych wynikających z mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na rozwój modelu rolnictwa industrialnego i zrównoważonego w Polsce*, [w:] J.St. Zegar (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (6)*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 102, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
12. Czubak W., Poczta W., Sadowski A., *Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa*, „Wies i Rolnictwo” 2011, nr 4.
13. Czyżewski A., Stępień S., *Punkt widzenia Polski i innych państw członkowskich Unii Europejskiej na WPR 2014-2020*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2012, vol. 3(25).
14. Drygas M., *Instytucje w procesie wspierania przemian polskiej wsi i rolnictwa z funduszy unijnych*, IRWiR PAN, Warszawa 2012.

15. Dzun W., *Przemiany strukturalne w polskim rolnictwie*, [w:] I. Nurzyńska, M. Drygas (red.), *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Diagnozy, strategie, koncepcja polityki*, IRWiR PAN, Warszawa 2011.
16. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela 2010.
17. European Council conclusions on the multiannual financial framework 2014/2020 and the CAP, Directorate general for internal policies, Policy department: structural and cohesion policies, Agriculture and rural development (IP/B/AGRI/NT/2013\_4), July 2013.
18. European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the CAP, Note, European Parliament, July 2013.
19. Evaluation of agricultural policy reforms in the European Union, OECD, TAD/CA/APM/WP(2010)26/FINAL, 2010.
20. Gardner B., *CAP direct subsidy impact study ignores reality*, "AgraEurope", No 2592, November 2013.
21. *Globalization and Competitives: Relevant Indicators*, „STI Working Papers” 1996, no. 5, OECD, Paris.
22. Grethe H., *Agriculture Policy: What Roles for the EU and the Member States?*, [w:] G. Gelauff, I. Grilo, A. Lejour (red.), *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, Springer 2008.
23. Grochowska R., *Czy Wspólna Polityka Rolna jest jeszcze wspólna? Skutki realokacji płatności bezpośrednich dla państw członkowskich*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red.), *Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 61, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.
24. Grochowska R., Mańko S., Płonka R., Seremak-Bulge J., *Wpływ zmiany systemu płatności bezpośrednich na rynki produktów rolnych*, ekspertyza wykonana na zlecenie MRiRW, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
25. Grochowska R., Mańko S., Seremak-Bulge J., *Ekspertyza dotycząca potrzeby zróżnicowania wsparcia bezpośredniego dla poszczególnych sektorów polskiego rolnictwa po 2013 r. poprzez płatności związane z produkcją*, ekspertyza wykonana na zlecenie MRiRW, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.
26. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_en.pdf).
27. [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwk1420/fin\\_fwk1420\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm).
28. [http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm).
29. [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm).
30. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm).
31. <http://funduszeue.info/blog/tag/stawki/>.
32. <http://www.agraeurope.com>, nr 2585, 1.10.2013.

33. <http://www.eurofundsnews.pl>.
34. [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/2014\\_2020/Strony/Polityka\\_spojnosci\\_w\\_latach\\_2014\\_2020](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/2014_2020/Strony/Polityka_spojnosci_w_latach_2014_2020).
35. <http://www.gospodarz.pl/aktualnosci/finanse/dotacje-i-doplaty/stawki-doplat-bezposrednich.html>.
36. <http://www.minrol.gov.pl/pol/Aktowka/Ogloszenia/Strategia-zrownowazonego-rozwoju-wsi-rolnictwa-i-rybactwa-na-lata-2012-2020>.
37. IERiGŻ: 370 tys. małych gospodarstw zniknie z polskiej wsi do 2020 r., <http://www.portalspozywczy.pl>.
38. Józwiak W., *Konkurencyjność oraz postęp w polskim rolnictwie i projekcja średnioterminowa*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red.), *Konkurencyjność gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 60, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.
39. Józwiak W., *Polskie rolnictwo i gospodarstwa rolne w pierwszej i drugiej dekadzie XXI wieku*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 53, IERiGŻ-PIB Warszawa 2012.
40. Józwiak W., Kagan A., Niewęglowska G., *Analiza potrzeb inwestycyjnych w wyniku ustanowienia nowych obszarów szczególnie narażonych (OSN), z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu należy ograniczyć w ramach okresu programowania 2012-2016*, ekspertyza wykonana na zlecenie MRiRW, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.
41. Józwiak W., Mirkowska Z., *Trendy w rolnictwie polskim (lata 1990-2009) i próba projekcji na 2013 rok*, [w:] W. Józwiak, W. Michna, Z. Mirkowska (red.), *Procesy zachodzące w rolnictwie polskim w latach 1990-2010, projekcje na rok 2013 i pożądana wizja rolnictwa w 2020 roku – zagadnienia wybrane*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 21, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
42. Józwiak W., Ziętara W., *Zjawiska występujące w rolnictwie unijnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej po 2004 roku i wnioski na przyszłość*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier, M. Bułkowska (red.), *Nowe rozwiązania WPR 2013+ wobec wyzwań rolnictwa krajów członkowskich Unii Europejskiej*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 91, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.
43. Judzińska A., Łopaciuk W., *Wpływ WPR na rolnictwo*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 9, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
44. Komisja Europejska, *Polityka Spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, Luksemburg, Urząd Publikacji UE, <http://ec.europa.eu/info/region>.
45. Komisja Europejska, Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, Funduszu Spójności, EFR na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS i Funduszu Spójności, oraz

- uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, KOM(2011)615, wersja ostateczna, Bruksela, 6.10.2011.
46. Kowalski A., *Expectations and Benefits of the European Union membership from the Perspective of Polish Agriculture*, [w:] A. Ukrayinets, P. Sabluk, A. Kowalski (red.), *Agri-Food Sector in the Face of Current Challenges*, NUFT, IAFE, Kiyv 2009.
  47. Kowalski A., Figiel S., Hałamska M., *Spoleczne i ekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolno-spożywczego*, „Polish Journal of Agronomy” 2011, nr 7.
  48. Krótki przewodnik po zmianach proponowanych przez Komisję Europejską w sprawie rozwoju obszarów wiejskich UE po 2013 r., European Network for Rural Development.
  49. Kulawik J., *WPR się obroni (chyba)?*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2012, nr 3.
  50. Kulawik J., Wieliczko B., *Finansowe uwarunkowania konkurencyjności rolnictwa*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red.), *Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 61, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.
  51. Kulawik J., Wieliczko B., *Ogólne spojrzenie na kolejną reformę WPR*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2012, nr 1.
  52. Marciniak M., *Aktualności o programowaniu WPR na lata 2014-2020*, <http://wiesczyglobalnawioska.pl/baza-wiedzy/aktualnosci-o-programowaniu-wpr-na-lata-2014-2020/>.
  53. Matthews A., *Implications of the new redistributive payment*, blog posts, 04 March 2013, <http://capreform.eu/implications-of-the-new-redistributive-payment/>.
  54. Matthews A., *Does national spending on agriculture follow a different path to the CAP?*, Blog posts, <http://capreform.eu/does-national-spending-on-agriculture-follow-a-different-path-to-the-cap/>.
  55. Meyers W., Ziółkowska J., *WPR z perspektywy rolnictwa światowego*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red.), *Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 61, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.
  56. Michalczewska-Pawlak M., *Priorytety i wyzwania polityki rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2013.
  57. Montresor E., Pecci F., Pontrarollo N., *The governance process of the European regions: the role of Regional Policy and Common Agricultural Policy*, “Studies in Agricultural Economics” 2011, t. 113, nr 2.
  58. *MRiRW: W nowej WPR Polska uzyska na rolnictwo 12 proc. więcej środków*, [www.portalspozywczy.pl](http://www.portalspozywczy.pl).
  59. New direct payments scheme: targeting and redistribution in the future CAP, Note, European Parliament, February 2012.

60. Niewiadomska A., *Konkurencyjność w rolnictwie – wybrane aspekty*, [w:] A. Nowak (red.), *Wpływ funduszy strukturalnych na poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa*, PWE, Warszawa 2013.
61. Nosecka B., *Czynniki konkurencyjności sektora rolno-spożywczego we współczesnym świecie*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 54, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.
62. *Nowa perspektywa finansowa dla polskiego rolnictwa zatwierdzona!*, www.agronews.com.pl.
63. Pawlak J., *Struktura własnościowa środków mechanizacji rolnictwa w Polsce w latach 1990-2010*, „Roczniki Ekonomiki Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2013, t. 100, z. 1.
64. *Plan wyboru próby gospodarstw rolnych Polskiego FADN dla roku obrachunkowego 2013*, praca zbiorowa pod kier. L. Goraja, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.
65. Poczta W., *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] J. Wilkin, J. Nurzyńska (red.), *Polska Wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
66. Poczta W., Siemiński P., *Konkurencyjność rolnictwa polskiego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2010.
67. Potori N., Kovacs M., Vasary V., *The Common Agricultural Policy 2014-2020: an impact assessment of the system of direct payments in Hungary*, “Studies in Agricultural Economics” 2013, vol. 115.
68. Pouliquen A., *Integracja krajów Europy Wschodniej z Unią Europejską: od ożywienia do kryzysu w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2011, nr 1.
69. Projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW 2014-2020), Wersja I, MRiRW, Warszawa, 26 lipca 2013 r.
70. Proposal for a regulation of The European Parliament and of The Council establishing rules for direct payment to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy, COM(2011)625 final/2, 2011, European Commission, Brussels.
71. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy (CAP Reform) – Consolidated draft Regulation, 13294/1/13, Brussels, 25 September 2013.
72. *Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2012-2022*, European Commission, December 2012.
73. *Przewodnik. Wspieranie gospodarstw niskotowarowych*, MRiRW, Warszawa, 2005.
74. Reform of the Common Agricultural Policy (CAP): Political agreement reached on last remaining points, European Commission, IP/13/864, 24/09/2013, Brussels.
75. Report on the distribution of direct aids to agricultural producers (financial year 2011), European Commission, December 2012.

76. *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2010, 2011 i 2012*, GUS, Warszawa 2010, 2011 i 2012.
77. Rowiński J., *PROW 2014-2020 a rozwój polskiej gospodarki żywnościowej*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red.), *Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 61, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.
78. Rowiński J., *Środki unijne finansujące polską gospodarkę żywnościową w latach 2014-2020 – wstępna ocena*, „Unia Europejska” 2013, nr 2(219).
79. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, COM(2011)625, wersja ostateczna, Bruksela, 12.10.2011.
80. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny (EFR) na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), COM(2011)627, wersja ostateczna, Bruksela, 12.10.2011.
81. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009; Środki na rozwój obszarów wiejskich – decyzja KE z 27 kwietnia 2010 r. (2010/236/EU), stan na 19.09.2013 r.
82. Rozporządzenie (WE) nr 1927/2006 z 19.01.2007 r., Dz. Urz. L 405 z 30.12.2006 r. i akt zmieniający Rozporządzenie (WE) nr 546/2009 z 02.07.2009 r., Dz. Urz. L 167 z 29.06.2009 r. [COM(2010)464] wersja ostateczna – niepublikowana w Dzienniku Urzędowym.
83. Semi-subsistence farming: value and directions of development, Study, European Parliament, April 2013.
84. Sikorska A., *Obrót ziemią a przemiany agrarne w indywidualnym rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2013, nr 1.
85. Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Sprawozdanie za 2011 rok, Nr 5/2011, MRiRW, Warszawa.
86. *Stan środowiska w Polsce*, „Sygnały” 2011, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Warszawa.
87. Szczepaniak I., *Wyniki handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi*, [w:] I. Szczepaniak (red.), *Monitoring i ocena konkurencyjności polskich producentów żywności (2)*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 40, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.
88. Śmigiel S., *Zmiany w rolnictwie przebiegają za wolno*, rozmowa z prof. Jerzym Wilkinem, <http://www.wyborcza.biz>, 26.04.2009 r.
89. Śmigielska K., *Znamy plany finansowania na lata 2014-2020*, <http://energia-pl.pl/fundusze/znamy-plan-y-finansowania-na-lata-2014-2020>.
90. Tangermann S., *Jak płatności bezpośrednie mogą być uzasadnione po 2013 r.*, 2013, <http://www.reformthecap.eu/tangermann-polish>.



91. *The European Added Value of EU Spending: Can the EU helps its Member States to save money?*, Exploratory study, Bertelsmann Stiftung 2013.
92. *Uptake of the Single Payment Scheme by Farmers*, Defra Agricultural Change and Environment, Observatory Research Report No. 19, DEFRA, London 2010.
93. Ustawa budżetowa na rok 2013 z 25 stycznia 2013 r.; Opinia o ustawie budżetowej na 2013 r. w częściach dotyczących rolnictwa, Opinie Ekspertyzy, OE-199, Kancelaria Senatu, styczeń 2013.
94. Ustawa z dn. 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz. U. z 2011 r., nr 233, poz. 1382.
95. Uzasadnienie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Komisja Europejska, Bruksela 2011.
96. Walkowski M., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014-2020. Kontynuacja dotychczasowych założeń czy zmiana priorytetów rozwoju? – analiza stanowiska Polski*, [w:] B. Toszek, A. Wojtaszek (red.), *Perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012.
97. *What is a small farm?*, EU Agricultural Economic Briefs, Brief No 2, European Commission, July 2011.
98. Wieliczko B., *Propozycja instrumentów wsparcia w polskim PROW na lata 2014-2020*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, t. XIV, z. 2.
99. Wieliczko B., *Zmiany w WPR na lata 2014-2020 a modernizacja polskiej Wsi i Rolnictwa*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2012, vol. 3(25).
100. Wigier M., *Efekty realizacji WPR w Polsce – doświadczenia i wyzwania w perspektywie do 2020 roku*, [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Polityka ekonomiczna*, „Prace naukowe” 2012, nr 246, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
101. Wigier M., *Efekty WPR w odniesieniu do przemysłu spożywczego*, [w:] M. Wigier (red.), *Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 26, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
102. Wigier M., *Model rozwoju rolnictwa polskiego w świetle efektów realizacji WPR*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2013, nr 1.
103. Wilkin J., Nurzyńska J. (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
104. Wilkin J., *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa – konceptualizacja, znaczenie i powiązania z polityką rolną* (prezentacja). Konferencja pt. „Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku”, Warszawa, 26 stycznia 2009 r.
105. *Wpływ wspólnej polityki rolnej i polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich. Raport końcowy*, Badanie finansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach

pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, FundEko Korbel, Krok-Baściuk Sp. J.

106. Wspólna Polityka Rolna a Traktat, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej, listopad 2013.
107. Wysokińska Z., *Konkurencyjność w międzynarodowym i globalnym handlu technologiami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
108. Zagórski M., *WPR po 2013 roku – ocena i propozycje modyfikacji*, „Wieś i Rolnictwo” 2012, nr 1.
109. *Założenie do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*, <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2014-2020>.
110. *Zasada subsydiarności*, 2010, portal unijny, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0017\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_pl.htm).
111. Zegar J.St., *Konkurencyjność rolnictwa zrównoważonego*, [w:] J.St. Zegar (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (11)*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 3, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
112. Zegar J.St., *Kwestia koncentracji ziemi w polskim rolnictwie indywidualnym*, „Roczniki Nauk Rolniczych” 2009, t. 96, z. 4.

**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład 500 egz., ark. wyd. 9,81  
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*