

Bilans jest dodatni

**Ekonomiczne i społeczne warunki rozwoju
naszej gospodarki żywnościowej
zmieniły się zasadniczo po przystąpieniu
Polski do Unii Europejskiej.**

Integracja z UE oznaczała dla polskiej gospodarki otwarcie rynku wewnętrznego, ale i dostęp do rynku ponad 400 mln konsumentów oraz do kilkakrotnie wyższych niż przed akcesją środków budżetowych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Skutkiem otwarcia rynku był krótkotrwały wzrost cen żywności. W 2005 roku został on jednak wyhamowany.

Gospodarka żywnościowa stała się beneficjentem integracji z UE. W większości branż przemysłu spożywczego w 2005 roku obserwowany był wzrost dochodów, na wysokim poziomie (ok. 4 proc.) utrzymywała się rentowność oraz nakłady inwestycyjne. Wymiana handlowa artykułami rolno-spożywczymi z krajami UE-25 wzrosła do ponad 70 proc. ogólnych obrotów tymi produktami. Wskutek przyjęcia nowej wspólnej taryfy celnej, zmieniły się warunki dostępu do pozaunijnych rynków żywnościowych. Szczególnym zagrożeniem dla konkurencyjności gospodarki żywnościowej był w 2005 roku niski poziom integracji pionowej rolnictwa z przetwórstwem i integracji poziomej zarówno na szczeblu rolnictwa, jak i przetwórstwa. Są to jednak problemy strukturalne, których rozwiązanie możliwe będzie dopiero w perspektywie kilku lat.

Dochody rolników

Bezpośrednim następstwem integracji był wzrost dochodów rolniczych. Miał on jednak charakter przejściowy. W 2004 roku sprzyjał mu wzrost wolumenu eksportu oraz wzrost cen większości surowców rolnych i artykułów żywnościowych, a także uruchomienie wypłat subwencji z tytułu dopłat bezpośrednich oraz płatności ONW. W 2005 roku efekt ten został ograniczony m.in. poprzez wzrost cen środków produkcji, aprecjację waluty krajowej, powrót do tendencji spadku cen rolnych, nieco niższą wartość produkcji roślinnej (choć rekompensowaną wzrostem wartości produkcji zwierzęcej). W rezultacie, dochody rolnicze w 2005 roku zbliżone były do poziomu z roku 2004. W wybranych grupach gospodarstw rolnych w Polsce były one wciąż o około 1/3 niższe niż w porównywalnych grupach gospodarstw w krajach UE-15. Awangarda polskich gospodarstw rolnych, wytwarzająca ok. 9% wartości produkcji towarowej rolnictwa, osiągnęła jednak korzystniejsze wyniki ekonomiczne niż porównywalne pod względem struktur produkcyjno-ekonomicznych gospodarstwa w pozostałych krajach UE.

Zauważalna była postępująca polaryzacja gospodarstw rolnych. W roku 2005 grupa zaledwie 220 tys. gospodarstw towarowych dostarczyła na rynek blisko 2/3 produkcji rolniczej. Równocześnie wzrosła liczba gospodarstw najmniejszych, których funkcja produkcyjna ogranicza się niemalże wyłącznie do produkcji na własne potrzeby. Głównym źródłem utrzymania ich właścicieli jest praca poza gospodarstwem rolnym oraz renty lub emerytury rolnicze. Gospodarstwa wysokotowarowe dominowały w strukturze gospodarstw (ok. 31% ogólnej liczby gospodarstw indywidualnych) województwa kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego, zaś w Polsce południowej i wschodniej ich udział wynosił zaledwie ok. 8 proc. Proces polaryzacji oraz przestrzennego różnicowania sytuacji ekonomiczno-finansowej gospodarstw rolnych ma także swe konsekwencje społeczne. W regionach wiejskich, szczególnie popegeerowskich, poziom bezrobocia jest wyższy niż na obszarach uprzemysłowionych, znacznie trudniejszy jest także dostęp do edukacji, opieki medycznej i dóbr kultury.

Fundusze na rozwój wsi

Dobre wykorzystanie w 2005 roku środków funduszy strukturalnych PROW, SPO i SAPARD sprzyjało przemianom strukturalnym na wsi i w rolnictwie oraz poprawie konkurencyjności sektora żywnościowego. Nie ustrzeżono się jednak problemów natury organizacyjno-administracyjnej przy ich uruchamianiu. Wysoka absorpcja tych środków dowodzi jednak, jak duże są wciąż potrzeby potencjalnych beneficjentów. Nabyte doświadczenia w okresie programowania i realizacji programów strukturalnych 2004 – 2006 wskazują, że w latach 2007 – 2013 poza koniecznością usprawnienia samego procesu wdrożeniowego działań strukturalnych, niezbędna będzie koncentracja środków finansowych na działaniach inwestycyjnych oraz o charakterze innowacyjnym, kosztem odejścia od działań o charakterze socjalno-osłonowym. Być może, będzie to bowiem ostatnia szansa wsparcia inwestycji w sektorze żywnościowym ze środków UE. Priorytet należy nadać także działaniom, które prowadzą do dywersyfikacji działalności gospodarzej w rolnictwie, wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich oraz rozwoju szeroko definiowanej infrastruktury technicznej i społecznej (dostęp do oświaty, służby zdrowia, kultury itp.). Ludność nierolnicza stanowi już bowiem ponad 54 proc. mieszkańców wsi, a jej udział wzrasta wraz z rozwojem gospodarczym kraju.

Polska, wstępując do UE stała się członkiem jednego z układów regionalnych, wywierających wpływ na kształtowane globalnie rynki żywności. W układzie tym model rolnictwa rodzinnego staje się coraz mniej konkurencyjny.

Coraz silniejsza jest presja rynków światowych na redukcję barier w handlu żywnością oraz na ograniczanie finansowego wsparcia rolnictwa. W walce o jego utrzymanie znaczenia nabiera troska o jakość produkcji. Z kolei zachowanie w dobrym stanie środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego wsi staje się elementem strategii zrównoważonego rozwoju. Wobec tych wyzwań, z dużym prawdopodobieństwem można dziś przyjąć, że w przyszłości kraje członkowskie UE uzyskają także więcej swobody decyzyjnej w tym zakresie.

Dr Marek Wigier

Na wspólnym rynku

Rolnictwo i przemysł spożywczy były przygotowane do integracji z UE.

Po wejściu do Unii Europejskiej nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji ekonomiczno-produkcyjnej polskiej gospodarki żywnościowej. Był to efekt dużego wsparcia dochodów rolnictwa, głównie przez system płatności bezpośrednich oraz otwarcia dla polskich producentów dużego, dobrze rozwiniętego rynku europejskiego, liczącego prawie pół miliarda konsumentów.

lecz także był jedną z głównych przyczyn pointegracyjnego szoku cenowego. W kilka miesięcy 2004 roku (do czerwca) ceny głównych produktów rolnych i ceny środków produkcji dla rolnictwa wzrosły o ok. 20 proc., a ceny producenta i konsumenta żywności o ok. 7,5 proc. Ten szok cenowy miał przejściowy charakter, gdyż od połowy 2004 roku nastąpiło uspokojenie sytuacji na rynku rolnym, a ceny

skupu, producenta i ceny detaliczne żywności coraz bardziej zbliżyły się do poziomu z końca 2003 roku. Wysokie ceny utrzymują się tylko na rynku środków produkcji dla rolnictwa, co powoduje, że indeks cen rolnych do cen środków produkcji obniżył się z ok. 105 – 108 proc. w połowie 2004 roku do niespełna 90 proc. w końcu 2005 roku.

Rozwój eksportu jest jednym z głównych osiągnięć po wejściu do UE. Było to zjawisko powszechne, które potwierdziło wcześniejsze oceny o posiadanych na tym rynku przewagach konkurencyjnych oraz o dobrym przygotowaniu całej gospodarki żywnościowej do integracji z UE. Polska ma silnie rozwiniętą orientację eksportową nie tylko w tak tradycyjnych działach naszego rolnictwa, jak produkcja mrożonek owocowo-warzywnych, soków zagęszczonych czy mniej popularnych gatunków mięsa (gęsina, konina, baranina, wołowina), ale także w wielu działach nowoczesnego przetwórstwa spożywczego, takich jak produkcja czekolady, produktów czekoladowych oraz innych słodczy, przetworów rybnych i ziemniaczanych, różnych przetworów owocowo-warzywnych, karmy dla zwierząt domowych, mleka i przetworów, mięsa drobiowego, produktów wtórnego przetwórstwa zbóż i cukru czy

Tabela 1. Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi (w mln euro)

Wyszczególnienie	2003	2005
Eksport	4 010	7 072
w tym do innych krajów UE	2 617	5 238
Import	3 557	5 444
w tym do innych krajów UE	2 176	3 442
Saldo wymiany	453	1 628
w tym UE	441	1 796

Źródło: Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi. Stan i perspektywy, nr 21 – 23, Analizy Rynkowe 2005 – 2006.

W pierwszym i drugim roku po wejściu do UE rolnicy otrzymali bezpośrednio płatności po prawie 8 mld zł rocznie. Było to 18 proc. wartości produkcji towarowej rolnictwa, co z nadwyżką sfinansowało zwiększone wydatki na zakup środków produkcji, zmniejszone subwencje rolne z budżetu krajowego, a ostatnio także skutki spadku cen produktów rolnych.

Czas eksporterów

Otwarcie wspólnego rynku umożliwiło gwałtowny wzrost eksportu polskiej żywności (tab. 1). Wzrost importu produktów rolno-spożywczych był wolniejszy niż eksportu. W ślad za tym zwiększyło się 3,5 razy dodatnie saldo obrotów tymi produktami, a w handlu z UE saldo wymiany zwiększyło się czterokrotnie.

Gwałtowny wzrost popytu eksporterów nie tylko zwiększył możliwości zbytu krajowej produkcji żywności,

Tabela 2. Branże przemysłu spożywczego o najwyższym udziale wartości eksportu w wartości sprzedaży w 2005 roku

Branża	Udział procentowy wyników handlu zagranicznego w wartości sprzedaży przemysłu spożywczego (w cenach bazowych)		
	Eksport	Import	Eksport netto
Mięso i przetwory mięsne	15,3	7,8	7,5
Ryby i przetwory rybne	66,3	75,2	-8,9
Przetwory ziemniaczane (łącznie ze skrobią)	31,1	4,1	27,0
Soki i napoje owocowe i warzywne	44,0	15,1	28,9
Przetwory owocowo-warzywno	37,3	16,2	21,1
Mleko i przetwory mleczne	21,5	3,5	18,0
Karma dla zwierząt domowych	39,9	23,7	16,3
Cukier	21,2	2,7	18,5
Kakao, czekolada i pozostałe słodczy	27,0	24,1	2,9
Przyprawy	28,4	27,6	0,8
Odżywki oraz żywność dietetyczna	47,3	22,1	25,2

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS i CIHZ.

produkcja przypraw i odżywek. (tabela 2).

W większości działów produkcji żywności, ceny producenta (rolnika i przetwórstwa) są w Polsce niższe niż w rozwiniętych krajach UE. **Wprawdzie po wejściu do UE zmniejszyła się (do 10 – 15 proc.) nasza przewaga cenowa na poziomie rolnictwa, głównie z powodu coraz silniejszej waluty krajowej, ale wciąż utrzymuje się wyraźna przewaga cenowa na poziomie przetwórstwa.** Ma ona trwały charakter, gdyż wynika głównie z kilkakrotnie niższej opłaty pracy. Ponad-

to spadek opłacalności eksportu z powodu silnej złotówki jest ostatnio kompensowany przez obniżające się ceny produktów rolnych, szczególnie mięsa i mleka.

Korzyści rolników

Integracja z Unią nie miała dotychczas dużego wpływu na rozmiary produkcji rolniczej (tab. 3). Zbiory głównych ziemiopłodów w 2004 i 2005 roku kształtowane były przez warunki klimatyczne. Był to główny czynnik wzrostu w 2004 roku zbiorów prawie

wszystkich produktów roślinnych, głównie rzepaku i zbóż oraz ich obniżenia w 2005 roku. Produkcja zwierzęca po przystąpieniu do Unii w większości kształtowana była przez wcześniej podjęte decyzje rolników. Wejście do Unii nie zapobiegło cyklicznemu spadkowi produkcji żywca wieprzowego, nie wywołało wzrostowej tendencji w produkcji mleka i bydła. Za efekt integracji można jednak uznać:

- wyraźną poprawę opłacalności produkcji zwierzęcej, stwarzającą silne motywacje dla jej rozwijania,
- wysokie tempo rozwoju produkcji drobiarskiej,
- pierwsze symptomy ożywienia w produkcji żywca wołowego,
- skrócenie fazy spadkowej cyklu świńskiego,
- duży wzrost hurtowej sprzedaży mleka, ale przy stabilnej jego produkcji.

W takiej sytuacji produkcyjnej wzrost dochodów rolników nie wynikał ze wzrostu sprzedaży, lecz głównie ze wzrostu cen skupu i ze zwiększonych subwencji dla rolnictwa. Produkcja towarowa rolnictwa w 2004 i 2005 roku była po ok. 3 proc. wyższa niż rok wcześniej. Ceny skupu w okresie maj 2004 – kwiecień 2005 roku były o ok. 12 – 13 proc. wyższe niż w tych samych miesiącach przed przystąpieniem do UE, a w 2005 roku obniżyły się średnio o 2 – 3 proc. Istotne jest przy tym, że:

- w 2004 roku istotnie wzrosły ceny produktów zwierzęcych (średnio o ponad 20 proc.) i buraków cukrowych (o 60 proc.), przy znaczącym spadku cen skupu zbóż, rzepaku oraz owoców i warzyw,
- w 2005 roku obniżyły się także ceny skupu trzody i drobiu, a dość stabilne i relatywnie wysokie były ceny mleka i bydła rzeźnego.

Dochody rolników z tytułu wzrostu cen skupu zwiększyły się w 2004 roku o ok. 4,8 mld zł w skali rocznej. W drugim roku po przystąpieniu do UE efekt cenowy integracji jest o połowę niższy. Większe były korzyści rolników z tytułu dopłat bezpośrednich, które w IV kwartale 2004 roku i w I kwartale 2005 roku zwiększyły przychody rolników o ok. 7,7 mld zł. Podobną kwotę osiągną w drugim roku po przystąpieniu do UE. Równocześnie utracili oni subwencje związane z poprzednim systemem interwencji ARR, a szczególnie dopłaty do sku-

Tabela 3. Produkcja rolnictwa

Główne produkty	2000 – 2002	2003/04	2004/05	2005/06 ^{a)}
Zbiory głównych ziemiopłodów				
Zboża (mln ton)	25,4	23,4	29,6	26,9
Rzepak (tys. ton)	992	793	1 633	1 486
Buraki cukrowe (mln ton)	12,6	11,7	12,5	11,2
Ziemiaki (mln ton)	19,7	13,7	14,0	10,4
Warzywa (mln ton)	5,4	5,1	5,6	5,5
Owoce (mln ton)	2,9	3,3	3,5	2,9
Produkcja zwierzęca				
Mleko (mld l)	11,8	11,5	11,5	11,6
Mięso (tys. ton)	2 944	3 301	3 216	3 488
Żywiec wieprzowy (tys. ton)	2 506	2 684	2 469	2 660
Żywiec wołowy (tys. ton)	573	612	609	625
Drób rzeźny (tys. ton)	987	1 267	1 391	1 500

^{a)} produkcja rolnicza według danych GUS, a produkcja zwierzęca według prognoz IERiGŻ-PIB.

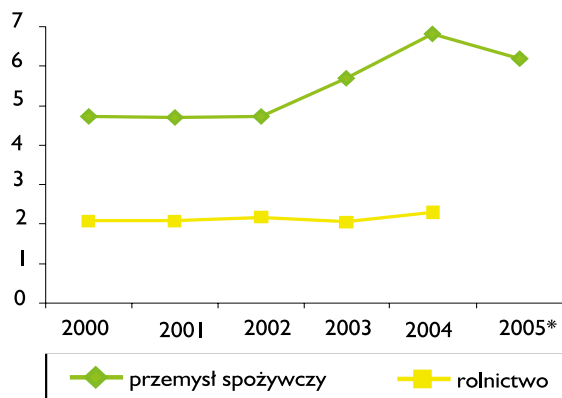
Źródło: Roczniki statystyczne GUS 2001 – 2005 oraz Raporty rynkowe IERiGŻ-PIB.

Tabela 4. Stan finansowy przedsiębiorstw przemysłu spożywczego

Wyszczególnienie	2003	2004	2005
Zysk netto (w mld zł)	1,6	4,6	4,4
Kapitał własny (w mld zł)	30,1	33,2	36,4
Środki własne w obrocie (w mld zł)	5,1	6,5	8,0
Rentowność netto	1,56	3,87	3,54
Bieżąca płynność finansowa	1,19	1,22	1,27
Zadłużenie (kredyty) długoterminowe (w mld zł)	4,2	5,0	5,1
Inwestycje (w mld zł)	4,9	6,7	5,9

Źródło: Niepublikowane dane GUS, dotyczące ok. 3000 przedsiębiorstw zatrudniających 9 i więcej osób.

Nakłady inwestycyjne w rolnictwie i przemyśle spożywczym (w mld zł)



* szacunek własny na podstawie tab. 4.

Źródło: Roczniki statystyczne GUS 2001 – 2005



pu zboż, mleka klasy E czy do paliwa rolniczego. Ubytek przychodów z tego tytułu wyniósł ok. 1,3 mld zł.

Po integracji wzrosły koszty produkcji rolnictwa, głównie z powodu dużych podwyżek cen środków produkcji dla rolnictwa. Wydatki na zakup tych środków produkcji zwiększyły się o ok. 3,2 mld zł w pierwszym roku po integracji i o 0,4 mld zł w 2005 roku. Te dwa zjawiska spowodowały, że wzrost dochodu rolniczego netto był niższy od przyrostu wpływów, ale saldo ich zmian było i jest wciąż dodatnie (ok. 9 mld zł).

Przygotowania procentują

Beneficjentem integracji z UE był także przemysł spożywczy. Przyspieszenie rozwoju tego sektora nastąpiło w miesiącach poprzedzających wejście do Unii (tj. w 2003 roku). Następnie przez 12 miesięcy po akcesji wzrost sprzedaży w tym sektorze wynosił ok. 2 – 3 proc., po czym od połowy 2005 roku tempo to zwiększyło się do 6 – 8 proc. W całym 2005 roku produkcja tego sektora rozwijała się w tempie ok. 5 proc. Zysk netto przemysłu rolno-spożywczego w 2004 roku zwiększył się o 3 mld zł, a wypłaty wynagrodzeń dla pracowników o 0,25 mld zł. Przemysł osiągał także wysokie zyski w 2005 roku (tab. 4). Rekordowy poziom (prawie 7 mld zł) osiągnęły inwestycje tego sektora. Wielokrotnie zwiększyła się liczba zakładów przetwórstwa produktów zwierzęcych, mających uprawnienia do sprzedaży na rynki innych krajów UE.

Okazało się, że przemysł spożywczy był lepiej niż oczekiwano przygotowany do integracji, a zagrożenia mniejsze. Podobnie korzyści, choć w mniejszej skali, osiągnęli również producenci środków produkcji dla rolnictwa oraz podmioty działające w sferze obrotu produktami rolno-spożywczymi, a także firmy świadczące usługi i zaopatrujące rolników, przetwórstwo i inne działy sektora żywnościowego.

Stabilizacja na rynku rolno-spożywczym

Przyspieszenie rozwoju gospodarczego Polski i integracja z UE nie spowodowały wzrostu chłonności krajowego rynku żywności. Przyczyną tego zjawiska był brak poprawy sytuacji dochodowej ludności, a przede wszystkim wzrost cen żywności. W I połowie 2004 roku żywność podróżowała aż o 7,5 proc. i na tym poziomie utrzymała się w zasadzie do końca 2005 roku. Z tego tytułu wydatki ludności na żywność i napoje zwiększyły się o ok. 7,5 mld zł. Ożywienie popytu krajowego rozpoczęło się dopiero w II połowie 2005 roku.

Odrębnym problemem jest ożywienie inwestycyjne, duże w przetwórstwie, a niewielkie w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich (patrz wykres). W tych dziedzinach inwestycje wspierane były funduszami przedakcesyjnymi, a po przystąpieniu do UE funduszami strukturalnymi. Ich efektem jest poprawa standardu zakładów przetwórczych, gospodarstw rolnych, szczególnie producentów mleka oraz infrastruktury technicznej

wsi. Wymuszone one były procesami dostosowawczymi do standardów UE, ale ich skutkiem był wspomniany boom inwestycyjny w przemyśle spożywczym i przełamanie wieloletniej tendencji spadkowej inwestycji w rolnictwie. Wywołuje to także zmiany strukturalne w rolnictwie.

Stan sektora żywnościowego po dwóch latach integrowania z UE cechuje:

- wyższy niż przed integracją standard techniczny, jakościowy i sanitarny we wszystkich ogniwach łańcucha żywnościowego,
- gasnący efekt cenowy integracji łągodzi skutki wzmocnienia złotego, utrwała naszą przewagę cenowo-kosztową i umożliwiały stały wzrost eksportu rolno-spożywczego,
- dopłaty bezpośrednie stabilizują dochody rolnictwa i amortyzują skutki zmienności cen,
- fundusze strukturalne UE zapewniają kontynuację procesów dostosowawczych całego sektora do wymaganych standardów,
- upowszechnienie standardów i procedur postępowania zwiększa bezpieczeństwo żywności i potencjał eksportowy całego sektora żywnościowego.

W drugim roku po wejściu do UE ujawnił się także wpływ unijnych systemów regulacji na rynek głównych produktów rolnych. Są to rynki ustabilizowane i przewidywalne, mimo że zbiory głównych ziemiopłodów w 2005 roku były niższe niż w poprzednim.

prof. dr hab. Roman Urban
dr Sławomir Gburczyk
mgr Iwona Szczepanik

Finanse rolnictwa

W programie rządu dotyczącym sektora żywnościowego za główne cele na rok 2006 przyjęto konieczność poprawy konkurencyjności gospodarki żywnościowej oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Realizacja tych celów następować będzie poprzez finansowanie:

- z budżetu wspólnotowego i krajowego mechanizmów wspólnej polityki rolnej i rybackiej,
- z budżetu wspólnotowego, wspieranego środkami krajowymi oraz z własnych funduszy beneficjentów programów przewidzianych na lata 2004 – 2006 (Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” oraz Sektorowy Program Operacyjny „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb”),
- dotacji z budżetu państwa w ramach uznanej przez Komisję Europejską pomocy kontynuowanej do 2007 roku,
- z budżetu krajowego nowych form pomocy państwa dla rolnictwa, notyfikowanych po 1 maja 2004 r. w Komisji Europejskiej,
- funkcjonowania sprawnej publicznej administracji rolnej.

W ramach krajowej polityki rolnej w 2006 r. będzie finansowana ze środków krajowych działalność pomocowa oraz zadania budżetowe z zakresu rolnictwa, obejmujące dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych, na wznowienie produkcji na terenach, na których wystąpiły klęski żywiołowe, dopłaty do zalesień, pomoc dla grup producenckich, wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji, do utylizacji padłych zwierząt, dotacje do postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej, ochrony roślin, rolnictwa ekologicznego, dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolnicze oraz do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich.

Ponadto ze środków budżetu krajowego przeznaczonych na rolnictwo finansowane będzie 5 progra-

mów wieloletnich, realizowanych przez jednostki badawczo-rozwojowe, funkcjonowanie laboratoriów oraz wspieranie zakupu przez szkoły rolnicze środków dydaktycznych niezbędnych do nauki zawodów rolniczych.

Według ustawy

W przyjętej przez Sejm ustawie budżetowej na 2006 r. przyjęto, że dochody i wydatki na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich zapisane zostaną w:

- budżecie ministra rolnictwa i rozwoju wsi na 2006 r., obejmującego trzy części klasyfikacji budżetowej: część 32 – Rolnictwo; część 33 – Rozwój wsi; część 35 – Rynki rolne,
- budżetach wojewodów,
- części 36 – Skarb państwa oraz w części 83 – Rezerwy celowe.

Łącznie, na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w 2006 roku (wydatki z budżetu krajowego, środki z UE oraz wydatki na KRUS) trafi 34 537 244 tys. zł.

Planowane wydatki na rolnictwo i rozwój wsi realizowane w poszczególnych częściach budżetu państwa, łącznie z wydatkami przewidzianymi w rezerwach celowych wyniosą 8 640 952 tys. zł. Oznacza to **realny wzrost wydatków budżetu państwa na te cele o około 20 proc. w porównaniu z rokiem 2005**. Zwiększa się także do 3,76 proc. ich udział w wydatkach ogółem budżetu państwa (3,29 proc. w 2005 r.). Wydatki budżetu państwa na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich zostaną w 2006 r. uzupełnione środkami budżetu wspólnotowego (PHARE, PROW, Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora

żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, Sektorowy Program Operacyjny „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb” oraz na realizację wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybackiej).

Planowane środki budżetu wspólnotowego przeznaczone na rolnictwo i rozwój wsi opiewają na kwotę 10 927 447 tys. zł.

Łącznie, na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w 2006 roku (wydatki z budżetu krajowego, środki z UE oraz wydatki na KRUS) trafi 34 537 244 tys. zł.

Przed i po integracji

Analiza wydatków budżetowych wskazuje nie tylko na wzrost wydatków, ale także istotne zmiany w ich strukturze. Do 2004 r. zaangażowanie budżetu państwa w finansowanie rozwoju rolnictwa w wartościach realnych, jego udział w strukturze wydatków budżetowych oraz struktura wydatków na rolnictwo przez wiele lat pozostawały na podobnym poziomie. Akcesja Polski do UE przyniosła istotne zmiany. Wyrażają się one nie tylko istotnym spadkiem udziału środków krajowych w wydatkach na rolnictwo, ale także w strukturze wydatków budżetu ministra rolnictwa i rozwoju wsi.

W 2006 r. suma preliminowanych wydatków budżetowych w obszarze

rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych (bez rezerw celowych) w pozycjach wykazujących wzrost w stosunku do 2005 r. jest ponad 5-krotnie wyższa niż w pozycjach wykazujących spadek. W 2005 r. sytuacja była odwrotna. Suma wydatków w pozycjach wykazujących spadek była blisko trzykrotnie wyższa niż w pozycjach wykazujących wzrost.

Porównanie dynamiki zmian w wydatkach budżetowych w pierwszych latach naszego członkostwa w UE wskazuje, że **konieczność współfinansowania WPR zmienia charakter wydatków krajowych na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich**.

W 2005 r. wzrost nakładów budżetowych przeznaczony był głównie na zobowiązania związane z dofinansowaniem programów unijnych. Zmniejszył się zaś poziom wydatków z krajowego budżetu na realizację krajowej polityki rolnej. Na zmniejszenie to duży wpływ miał fakt ograniczenia liczby programów z braku akceptacji przez Komisję UE jako niezgodnych z prawem UE, lub niewystąpienia przez nasz kraj z wnioskiem o notyfikację. Projekt budżetu na 2006 r. zdaje się dowodzić, że transfery unijne do sektora rolno-żywnościowego w Polsce wymuszają na rządzie konieczność przewartościowania priorytetów w wydatkach budżetowych na korzyść sektora żywnościowego.

Przewiduje się realny przyrost wydatków budżetowych w 2006 r. na następujące cele:

- Wojewódzkie Inspektoraty Weterynaryjne +1,8 proc. (87,0 mln zł)
- Powiatowe Inspektoraty Weterynaryjne +0,3 proc. (136,0 mln zł)
- Graniczne Inspektoraty Weterynaryjne +7,65 proc. (6,4 mln zł)
- Centralny Ośrodek Badań Odmian Uprawnych +13,5 proc. (30,8 mln zł)
- Spółki wodne +2,9 proc. (2,7 mln zł)
- Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego +8,3 proc. (168,6 mln zł)
- Prace geodezyjno-urzędzeniowe +142,4 proc. (55,6 mln zł)
- Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt +467,0 proc. (60,3 mln zł)
- Melioracje wodne +129 proc. (258,6 mln zł)
- Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza +3,3 proc. (28,0 mln zł)
- Rolnictwo ekologiczne +31,3 proc. (8,0 mln zł)
- Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa +17,1 proc. (13,4 mln zł)
- Ochrona roślin +18,5 proc. (8,8 mln zł)
- Administracja publiczna +38,3 proc. (109,6 mln zł)

Nastąpił realny spadek wydatków budżetowych w 2006 r. na następujące cele:

- Oświata i wychowanie -1,5 proc. (5,4 mln zł)
- Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt -1,5 proc. (0,09 mln zł)
- Główny Inspektorat Weterynarii -83,0 proc. (5,55 mln zł)
- Dopłaty do oprocentowania kre-

dytów na cele rolnicze (wygasające) -58,6 proc. (15,0 mln zł)

- Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych -20 proc. (17,97 mln zł)
- Krajowe Centrum Doradztwa -1,5 proc. (8,86 mln zł)

Wydatki, które pojawiły się w budżecie 2006 r., a nie było ich w 2005 r.:

- Dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt - 55 mln zł
- Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (w budżetach wojewodów) - 9,1 mln zł
- Zwrot części akcyzy zawartej w cenie paliwa zakupionego na cele związane z produkcją rolniczą - 650 mln zł.

Przystąpienie Polski do UE znajduje odzwierciedlenie w zakresie planu wydatków na rolnictwo i łowiectwo, rozwój wsi i rynki rolne w 2006 r. Dotyczą one środków z UE na kontynuację programów przedakcesyjnych, funduszy strukturalnych i zadań wspólnej polityki rolnej:

Kontynuacja programów:

- PHARE - 138,02 mln zł; dynamika do 2005 r. (realnie) 29,6 proc.

Wydatki na programy operacyjne z udziałem funduszy strukturalnych:

- SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich - 1579,27 mln zł; dynamika do 2005 r. (realnie) +39,08 proc.
- SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb - 217,76; dynamika do 2005 r. (realnie) -20,65 proc.

Prefinansowanie (łącznie) - 8992,40 mln zł; dynamika do 2005 r. (realnie) +67,87 proc.

Współfinansowanie zadań

Transfery środków unijnych na kontynuację w 2006 r. programu PHARE, programów operacyjnych z udziałem funduszy strukturalnych i zadań wspólnej polityki rolnej wymagają odpowiedniego ich współfinansowania przez resort Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dotyczy to następujących tytułów zapisanych w rezerwach celowych:

- Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) (również w części

przewidzianej na I filar) - 1012,03 mln zł; dynamika do 2005 r. (realnie) +67,70 proc.

- Wspólnej polityki rybackiej - 2,38 mln zł; dynamika do 2005 r. (realnie) +36,66 proc.
- współfinansowania Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” - 987,58 mln zł; dynamika do 2005 r. (realnie) +181,46 proc.
- Współfinansowania Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb” - 101,61 mln zł; dynamika do 2005 r. (realnie) +18,27 proc.
- Wydatków związanych z interwencją rynkową - 265,74 mln zł; dynamika do 2005 r. (realnie) +407,57 proc.
- Uzupełniające płatności bezpośrednie (obszarowe) WPR do poziomu 60 proc. dopłat bezpośrednich za 2005 r. i 65 proc. za 2006 r. - 2271,82 mln zł; dynamika do 2005 r. (realnie) +22,54 proc.
- Dokończenia przedakcesyjnego programu SAPARD (środki unijne z tego programu mogą być wykorzystane do końca 2005 r.) - 180,0 mln zł; dynamika do 2005 r. (realnie) -74,93 proc.
- łącznie - 4821,16 mln zł; dynamika do 2005 r. (realnie) +34,94 proc.

Do sumy tej dodać należy wydatki na współfinansowanie projektów PHARE oraz programu unijnego „Transition Facility”, ponoszone przez stronę polską w 2006 r., w kwocie łącznej 90,92 mln zł.

Szacunki te wskazują, że wydatkowany w 2006 r. z krajowego budżetu 1 złoty na współfinansowanie projektów unijnych i celów wspólnej polityki rolnej uruchamia około 2,25 zł środków z UE. Wyliczenie to zakłada pełną absorpcję postawionych do dyspozycji rolników środków. Wymaga to likwidowania ograniczeń związanych z barierami instytucjonalnymi, infrastrukturalnymi oraz związanymi z kapitałem ludzkim. Środki z budżetu krajowego i UE muszą być wydawane nie tylko w sposób efektywny, zgodnie z przyjętymi celami, ale także zgodny z procedurami przyjętymi w Unii Europejskiej.

prof. dr hab. Andrzej Kowalski



Rozwój regionów wiejskich

Programując polski Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 jako podstawowe założenie należy przyjąć następujący podział środków (nie tylko unijnych, ale również krajowych środków publicznych): na działania socjalne jedynie tyle, ile jest konieczne, natomiast na działania rozwojowe tyle, ile jest możliwe.

W pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej duży wpływ na rozwój regionów wiejskich mają europejskie fundusze strukturalne – przyznawane w ramach programu SAPARD, Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) i Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” (SPO).

Wydatki publiczne na realizację polityki strukturalnej w Polsce po przystąpieniu do UE w ramach programów PROW i SPO wyniosą łącznie w latach 2004 – 2006 ponad 5,3 mld euro, a wraz ze środkami prywatnymi wzrastają o kolejne 0,9 mld euro. Kwota wydatków publicznych wzrasta z 1,5 mld euro w 2004 roku do blisko 2,1 mld euro w roku 2006. Z finansowego punktu widzenia większym programem jest program PROW (3,6 mld euro w latach 2004 – 2006).

Doświadczenia SAPARD-u

System wsparcia stosowany w programie SAPARD, polegający na pełnym sfinansowaniu projektu przez otrzymującego pomoc i następnie refundacji części poniesionych przez niego wydatków przez fundusz, został zaakceptowany przez samorządy, przemysł rolno-spożywczy, a prawdopodobnie także przez drobnych przedsiębiorców działających na wsi.

Trudno ocenić, czy system został w pełni zaakceptowany przez rolników. Nie ma wątpliwości, że rolnicy

korzystali ze wsparcia, jeśli projekt mógł być szybko zrealizowany i rozliczony. Natomiast nie angażowali się dostatecznie licznie w projekty wymagające większego (choćby chwilowego) wkładu środków własnych.

Uruchamiając SAPARD, postawiono do dyspozycji rolników, przedsiębiorców działających w niektórych branżach gospodarki żywnościowej i samorządów lokalnych znacznie większe środki niż w jakimkolwiek programie realizowanym w okresie transformacji. Jednakże okres jego realizacji był zbyt krótki, aby można było stwierdzić, że wywarł on wyraźny wpływ na rozwój regionów wiejskich i rolnictwa. Ponieważ kontynuacją SAPARD-u są (lata 2004 – 2006) i będą w kolejnym budżecie wieloletnim (lata 2007 – 2013) programy współfinansowane z funduszy strukturalnych UE, należy spodziewać się, że w najbliższych latach nastąpi wyraźny rozwój wielu regionów wiejskich.

Choć wpływ SAPARD-u na rozwój regionów wiejskich był dotychczas niewielki, to równocześnie jedna z grup uczestniczących w programie odniosła wyraźne korzyści. Są nią przedsiębiorcy działający w sferze gospodarki żywnościowej. Dostosowanie wielu zakładów czterech branż przemysłu rolno-spożywczego – mleczarskiej, mięsnej, rybnej i owocowo-warzywniej – do unijnych standardów jest dużym sukcesem programu. **Bez wsparcia SAPARD-u znacznie mniej zakładów miałyby prawo eksportu na obszar jednolitego rynku europejskiego, a wyniki handlu zagranicznego artykułami**

rolno-spożywczymi w latach 2004 – 2005 byłyby znacznie gorsze.

Równie dobrze wykorzystają środki SAPARD-u samorządy, na ogół przygotowane do wykorzystania środków pomocy unijnej. Znacznie gorzej przebiegała realizacja tych działań SAPARD-u, których celem była modernizacja i restrukturyzacja gospodarstw rolnych. Nie jest jednak możliwe przekształcenie rolnictwa w silną ekonomicznie gałąź polskiej gospodarki, dopóki nie nastąpi wyraźny wzrost siły ekonomicznej gospodarstw rolnych. Jednym z warunków koniecznych do osiągnięcia tego celu jest wzrost skali produkcji roślinnej i zwierzęcej. Tymczasem wsparcie SAPARD-u zostało podporządkowane **poprawie warunków sanitarnych, weterynaryjnych, ochrony środowiska i warunków chowu zwierząt, a nie struktury gospodarstw rolnych.** Nie jest możliwe rozwiązanie problemu nieoptymalnych struktur polskiego rolnictwa jedynie środkami własnymi rolników.

Ostona socjalna i ochrona środowiska

W ramach PROW najwięcej środków (35 proc.) przeznaczono na działania polegające na wsparciu gospodarstw na obszarach o trudnych dla rozwoju rolnictwa warunkach gospodarowania (ONW), kolejne 24 proc. na program rent strukturalnych oraz 14 proc. ma wsparcie gospodarstw niskotowarowych. Oznacza to, że **PROW ma charakter ostonowo-socjalny.** Uzyskanie wsparcia finansowego dla ONW uzależnione jest od położenia gospodarstwa, a nie projektu inwestycyjnego, niski próg dochodowy gospodarstw niskotowarowych (od 2 do 4 ESU) powoduje, że działanie traci charakter strukturalny.

Cechą charakterystyczną PROW jest **stosunkowo duży udział środków przeznaczonych na ochronę środowiska** – 17 proc. (z tego na programy rolno-środowiskowe 13 proc., a na zalesienia 4 proc.). W prawie wspólnotowym zalesianie podporządkowane jest głównie potrzebom ochrony środowiska i zachowania krajobrazu wiejskiego, a w Polsce – zapewnieniu dodatkowych dochodów ludności rolni-

czej. Rażącem uchybieniem jest brak środków na zalesienia przez Lasy Państwowe (inna sprawa, czy możliwe było ich wynegocjowanie). Zalesianie gruntów rolnych cieszy się dużym zainteresowaniem rolników. Według stanu z połowy maja 2006 r. roku, złożono blisko 6,5 tys. wniosków, opiewających na kwotę 85 proc. limitu środków działania w okresie 2004 – 2006.

Niewystarczająca (24 proc. środków) w stosunku do potrzeb (w latach 2004 – 2006 w wieku 54 – 59 lat będzie około 160 tys. rolników) wydaje się kwota przeznaczona na finansowanie programu rent strukturalnych – potencjalnie może z działania skorzystać tylko około 52 tys. beneficjentów. Program rent strukturalnych jest mniej restrykcyjny i korzystniejszy dla rolników niż wcześniej obowiązujące przepisy, co może być źródłem konfliktów społecznych na wsi. Do połowy maja 2006 r. wnioski złożyło 46 tys. rolników. Obejmują one 78 proc. środków budżetu tego działania.

Opóźnienia w płatnościach

Poważnymi barierami przy korzystaniu ze środków na tworzenie grup producenckich są ograniczenia natury organizacyjnej, proceduralnej, ekonomicznej i podatkowej. W związku z powyższym z pomocy skorzystało do połowy maja 2006 roku zaledwie 46 grup, a środki wypłacono jedynie 17 grupom (co stanowi zaledwie 4 proc. limitu środków do wykorzystania).

PROW cechowały od samego początku duże opóźnienia w uruchomieniu działań i realizacji płatności. W wypadku niektórych działań ARiMR potrzebowała aż 7 miesięcy (dotyczy to np. wsparcia gospodarstw niskotowarowych). Od chwili złożenia wniosku przez beneficjenta do momentu uzyskania pierwszej płatności upływało zaś od 6 do 12 miesięcy.

PROW jest zgodny z przepisami wspólnotowymi, został jednak znacząco ograniczony, gdyż pominięto w nim działania o charakterze innowacyjnym, mające znacznie większe znaczenie z punktu widzenia modernizacji obszarów wiejskich niż programy „socjalne”. Powód: są one trudne we wdrażaniu. W konsekwencji

PROW sprzyja raczej poprawie dochodów ludności rolniczej niż rzeczywistemu rozwojowi obszarów wiejskich. W ten sposób rodzi się niebezpieczeństwo utrwalania roszczeniowej postawy wśród części rolników.

SPO jest kontynuacją działań inwestycyjnych programu SAPARD. Podobnie jednak jak w wypadku PROW, program uruchamiany był z opóźnieniem. Niektóre działania (scalanie gruntów, odnowa wsi, gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi) uruchomione zostały dopiero w 2005 roku. Realizacja płatności jest jeszcze bardziej opóźniona.

Udział finansów publicznych w kosztach projektu wynosi do 50 proc. w działaniach dotyczących inwestycji w gospodarstwach rolnych i przetwórstwie artykułów rolno-spożywczych oraz do 100 proc. w programie młody rolnik. Udział pomocy z UE w finansach publicznych wynosi 54 proc. w wypadku inwestycji w gospodarstwach rolnych i 70 proc. w wypadku inwestycji w przemyśle spożywczym.

Inwestycje

Największymi pod względem finansowym działaniami SPO są inwestycje w gospodarstwach rolnych (35 proc. środków) oraz w zakresie przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i leśnych (34 proc.). Maksymalne wsparcie dla beneficjenta jest wystarczające lub wysokie („Inwestycje w gospodarstwach rolnych” – do 300 tys. zł oraz „Przetwórstwo” – od 100 tys. do 20 mln zł), co świadczy o tym, że działania te zostały pod względem rzeczywistych kosztów inwestycyjnych prawidłowo zaplanowane.

Oba inwestycyjne działania cieszą się ogromnym powodzeniem. W ramach działania „Poprawa przetwórstwa i marketingu...” złożono do połowy maja 2006 roku ponad 1,6 tys. wniosków obejmujących ponad 160 proc. limitu środków na lata 2004 – 2006. Aż 29 tys. wniosków na łączną kwotę ponad 3 mld zł, tj. 129 proc. limitu środków złożyli rolnicy w ramach działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”.

Według stanu z połowy maja 2006 r., w większości działań SPO limit środków mierzony kwotą, o którą ubiegali się beneficjenci, został wyczerpany. Świadczy to o ogromnym zainteresowaniu beneficjentów środkami inwestycyjnymi.

W latach 2004 – 2006 politykę strukturalną wobec wsi i gospodarki żywnościowej cechuje duża trafność identyfikacji ważnych problemów rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich, uporządkowany, stabilny i przewidywalny obszar oddziaływania, pewność realizacji wyznaczonych celów, przejrzysta struktura fi-



Wypełnianie wniosków o dopłaty bezpośrednie to dla rolników nadal poważny problem.

nansowania programów, szeroki wachlarz działań oraz duża dostępność niektórych środków finansowych. Są to niewątpliwie bardzo **mocne strony** działań strukturalnych wobec wsi i gospodarki żywnościowej.

Do słabych stron należy zaliczyć krótką perspektywę czasową, powielanie podobnych działań i rozproszenie środków (mnogość programów – 25), koncentrację celów na maksymalnym wykorzystaniu środków finansowych UE, niedostateczne wsparcie rozwoju nowoczesnej gospodarki, przedsiębiorczości i rozwoju zrównoważonego, oparcie polskiej polityki strukturalnej na priorytetach europejskich, duże opóźnienia w podpisywaniu umów i wypłacie środków, brak działań wspierających rozwiązanie problemów bezrobocia na obszarach wiejskich.

Program na lata 2007 – 2013

Polski PROW, tak samo jak analogiczne programy pozostałych 24 państw członkowskich, musi uwzględnić wytyczne zawarte w rozporządzeniu Rady (WE) 1698/2005 z 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Do trzech podstawowych celów, sformułowanych w rozporządzeniu, nie można mieć zastrzeżeń. Są nimi 1) poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji, 2) poprawa stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami, 3) poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz wspieranie różnicowania działalności gospodarczej. Jednakże równocześnie z tego samego rozporządzenia wynika, że **władze UE wyraźnie uważają za najważniejsze działania mające doprowadzić do poprawy stanu środowiska naturalnego**. Każde państwo członkowskie ma bowiem obowiązek przeznaczyć co najmniej 25 proc. znajdujących się w jego dyspozycji środków EFRROW na współfinansowanie projektów, poprawiających stan środowiska naturalnego, natomiast jedynie po 10 proc. na dwa pozostałe podstawowe cele. Niewątpliwie niektóre „stare” państwa członkowskie (np. Wielka

Brytania) uznają takie rozłożenie akcentów za prawidłowe. W wypadku Polski znacznie ważniejsze są dwa pozostałe priorytety, w tym zwłaszcza poprawa konkurencyjności. Na szczęście Rada rozdysponowała jedynie 45 proc. środków unijnych, a pozostałe 55 proc. znajduje się w dyspozycji państw członkowskich. Możliwe są więc zasadnicze korekty.

Z propozycji zawartych we wstępnej wersji PROW wynika, że Polska jest zdecydowana przeznaczyć stosunkowo dużo środków na wsparcie konkurencyjności, co niewątpliwie jest prawidłowe, natomiast stosunkowo niewiele na poprawę jakości życia, co wymaga skorygowania, ponieważ w ramach poprawy jakości życia możliwe jest wspieranie mikroprzedsiębiorstw oraz rozwijanie w gospodarstwach rolnych działalności pozarolniczej.

O charakterze PROW nie decyduje podział środków między podstawowe cele, ale między działania. Z każdego z trzech podstawowych celów można bowiem współfinansować zarówno działania, które można określić jako rozwojowe, jak i takie, które należy zakwalifikować jako socjalne (do rozwojowych zaliczono działania zwiększające siłę ekonomiczną gospodarstw, do socjalnych pozostałe). Programując polski PROW, jako podstawowe założenie należy przyjąć następujący podział środków (nie tylko unijnych, ale również krajowych środków publicznych): na działania socjalne jedynie tyle, ile jest konieczne, natomiast na działania rozwojowe tyle, ile jest możliwe.

W szczególności PROW powinien zerwać z widoczną w SAPARD i programach realizowanych w latach 2004 – 2006 zasadą przeznaczania środków przede wszystkim na programy łatwe (z reguły socjalne lub niepoprawiające w istotny sposób konkurencyjności i siły ekonomicznej polskich gospodarstw) i skoncentrować środki na działaniach przynoszących największe korzyści w długim okresie (niektóre z nich są trudne, ponieważ wymagają znacznego wysiłku organizacyjnego otrzymujących wsparcie rolników i zaangażowania przez nich poważnych środków własnych).

Niepowtarzalna szansa?

Programując PROW należy mieć świadomość, że nie jest wykluczone, iż lata 2007 – 2013 są jedynym okresem, w którym na modernizację i rozwój polskiego rolnictwa z budżetu UE zostaną przeznaczone tak poważne środki (około 2 mld euro rocznie). Jest to zatem, być może, niepowtarzalna szansa zmniejszenia dystansu dzielącego polskie rolnictwo od rolnictwa wielu innych państw UE.

Wykorzystanie środków na rozwój rolnictwa będzie przede wszystkim zależało od gotowości rolników do rozwijania gospodarstw. Jak wiadomo, rolnictwo nie było w latach 90. ubiegłego wieku i w pierwszych latach obecnej dekady zajęciem przynoszącym wysokie dochody. Stąd niewielka skłonność do inwestowania, wyraźnie widoczna również w okresie realizacji programu SAPARD. Zainteresowanie programami, realizowanymi w latach 2004 – 2006 jest znacznie większe. Większa jest również liczba poważnych projektów realizowanych przez rolników. Obie te konstatacje mogą świadczyć, że **przynajmniej część rolników uważa obecnie, że praca w rolnictwie może przynosić właściwe dochody i wobec tego warto rozwijać posiadane gospodarstwa rolne, angażując również środki własne**. Jeśli poprawa nastrojów wśród rolników będzie trwała, można pokusić się o taki sposób zaprogramowania w PROW wsparcia dla rolników, aby realizowane były przede wszystkim projekty trudne, ale przynoszące trwałe i duże korzyści.

„Czy projekt PROW zapewni szybki rozwój regionów wiejskich i rolnictwa?” – odpowiedź na to pytanie jest obecnie przedwczesna ze względu na brak części finansowej. Dopiero podział między poszczególne działania środków, którymi Polska będzie dysponować, pozwoli na analizę, czy program zapewni szybki rozwój, czy jest przede wszystkim mechanizmem transferującym środki do rolnictwa. Zależać to będzie od proporcji między środkami przewidzianymi na projekty zwiększające efektywność gospodarowania a środkami zwiększającymi dochody rolników.

**dr Marek Wigier
dr Janusz Rowiński**



Po roku 2004 wzrosło wyraźnie tempo korzystnych przemian w polskich gospodarstwach rolnych.

Dochody w polskim rolnictwie ulegały przed 2004 rokiem znacznym wahaniom. Rok 1998 był np. ostatnim rokiem okresu dobrej koniunktury dla rolnictwa (zapoczątkowanego trzy lata wcześniej), a później aż do 2003 roku było już z roku na rok gorzej. Dość wspomnieć, że w tym ostatnim roku dochody liczone w cenach stałych były mniejsze aż o 40,5 proc. w porównaniu z dochodami z 1998 roku

Rok 2004 w porównaniu z rokiem 2003 był korzystny, bowiem dochody rolnicze wzrosły o blisko 133 proc. Niemal w połowie było to spowodowane szybszym wzrostem cen produktów niż cen środków produkcji, w 1/3 istotnym wzrostem dopłat budżetowych, na resztę zaś przyrostu dochodów złożyły się wysokie plony roślin uprawnych. Na uzyskane efekty wywarły również korzystny wpływ poczynania adaptacyjne zapoczątkowane przez rolników w poprzednich trudnych latach, takie jak upraszczanie organizacji i wzrost skali produkcji w gospodarstwach, korzystanie z usług mechanicznych zamiast posiadania własnych mało wykorzystywanych maszyn, zastępowanie pasz produkowanych w gospodarstwach przez pasze przemysłowe, stosowanie wydajniejszych ro-

dziejów nawozów mineralnych i doskonalenie techniki nawożenia, upowszechnienie plenniejszych odmian roślin i produktywniejszych ras zwierząt, rezygnacja z uprawy gruntów marginalnych itd.

Osiągnięte w 2004 roku dochody rolnicze były jednak czymś nadzwyczajnym w naszej najnowszej historii. Liczone w cenach stałych były nawet większe od dochodów w korzystnym dla rolnictwa roku 1998. Niemal tak samo wysokie dochody jak w 2004 roku utrzymały się w 2005 roku, natomiast prognozy na rok bieżący są mniej optymistyczne.

Gospodarstwa duże i małe

Dochody gospodarstw nie rozłożyły się równomiernie (tabela 1). W tabeli wyróżniono trzy grupy gospodarstw. Najmniejsze zwane są socjalnymi, ponieważ gospodarstwo rolne służy użytkownikom jedynie jako jedno (i to wcale nie najważniejsze) źródło dochodów. Na drugim biegunie znajdują się gospodarstwa uznane w oficjalnych dokumentach polskich za dostatecznie duże (duże i towarowe), by mogły sobie radzić w obecnych warunkach. Pośrednią grupę stanowią gospodarstwa niskotowarowe, z których część ma szansę dołączyć do grupy gospo-

darstw dużych i towarowych. Tylko około 30 proc. (tj. 430 tys.) gospodarstw socjalnych przejawia bardziej ożywioną działalność gospodarczą: inwestują (choć na niewielką skalę), stosują nawozy mineralne i kupowane pasze treściwe. Większość (około 1 miliona, tj. 46 proc. ogółu gospodarstw prowadzących produkcję rolniczą w kraju) wykorzystuje jednak tylko część posiadanego potencjału wytwórczego, nie inwestuje i nie stosuje kupowanych środków produkcji. Wszystkie te gospodarstwa cechują pracochłonne sposoby prowadzenia produkcji.

Mała skala, w połączeniu z dużą pracochłonnością, powoduje, że dochód z pracy w gospodarstwach socjalnych jest bardzo mały i nie przekracza 1 zł na 1 godzinę, czyli zaledwie nieco ponad 11 proc. średniego wynagrodzenia w gospodarce krajowej. W tej sytuacji możliwość uzyskania poza gospodarstwem lepiej opłaconej pracy jest skrzętnie wykorzystywana, nawet jeśli jest to praca w tzw. szarej strefie.

Gospodarstwa duże i towarowe są kierowane przez osoby stosunkowo dobrze przygotowane pod względem fachowym. Około 18 proc. posiada wykształcenie rolnicze wyższe, policealne lub średnie, a około 54 proc. inną formę przygotowania zawodowego. Blisko 70 proc. osób kieruje swymi gospodarstwami nie dłużej niż 22 lata, co świadczy, że są to osoby stosunkowo młode.

Aż 90 proc. dużych i towarowych gospodarstw dysponuje gruntami z glebami powyżej średniej jakości, własną mechaniczną siłą pociągową, maszynami i urządzeniami. Niemal wszystkie stosują nawozy mineralne, a 84 proc. gospodarstw z produkcją zwierzęcą kupuje pasze treściwe pochodzenia przemysłowego. Blisko 29 proc. gospodarstw inwestuje w ziemię, maszyny i ciągniki, a około 48 proc. ponosi wydatki na zakup stada podstawowego zwierząt, nowe nasadzenia w sadach i zalesienia, rozbudowę infrastruktury technicznej oraz na budowę, remonty i modernizację budynków. Posiadacze tych gospodarstw korzystają z kredytów inwestycyjnych.

Średnie dochody rolnicze przeliczone na 1 godzinę nakładów pracy własnej są około sześciokrotnie większe niż w gospodarstwach socjal-

nych, ale są zarazem o 30 proc. mniejsze od średniego wynagrodzenia netto za 1 godzinę pracy w całej gospodarce narodowej. Tylko około 14 proc. dużych i towarowych gospodarstw rolnych zapewnia swym posiadaczom dochody na poziomie większym od średniej płacy krajowej.

Wielkoobszarowe

Wśród dużych i towarowych gospodarstw rolnych spore znaczenie gospodarze mają tzw. gospodarstwa wielkoobszarowe, bowiem dostarczają około 1/5 wartości krajowej rolniczej produkcji towarowej. Obejmują one głównie gospodarstwa osób fizycznych oraz spółki prawa handlowego. Większość z nich zatrudnia wyłącznie lub prawie wyłącznie stałych pracowników najemnych. Umożliwia to powiększanie skali produkcji i tym samym zyskanie określonych korzyści (ułatwienie w kontraktowaniu produkcji, ograniczenie jednostkowych kosztów sprzedaży produktów gotowych i zakupów środków produkcji itp.). Istotnym mankamentem takich gospodarstw są jednak dużo większe niż w wypadku gospodarstw indywidualnych koszty ubezpieczenia społecznego pracowników i konieczność nadzorowania jakości ich pracy.

Wielkoobszarowe gospodarstwa rolne również skorzystały z warunków, jakie zaistniały w 2004 roku.

Osiągnęły bowiem wskaźnik rentowności w wysokości blisko 15 proc., a więc 3,5-krotnie więcej niż w 2003 roku. Około 2/3 dochodów pochodziło z subwencji budżetowych, bez których wskaźnik rentowności byłby tylko nieznacznie większy niż rok wcześniej.

Spośród ponad dwóch milionów gospodarstw rolnych prowadzących produkcję rolniczą istotne znaczenie gospodarze mają jedynie duże i towarowe gospodarstwa rolne (łącznie z gospodarstwami wielkoobszarowymi) oraz gospodarstwa niskotowarowe. Wytwarzają one 90 proc. kwoty standardowo (normatywnie) liczonej dla całego kraju wartości nadwyżki bezpośredniej, podczas gdy udział tych grup gospodarstw wynosi jedynie około 34 proc. ogólnej liczby gospodarstw rolnych prowadzących produkcję rolniczą.

Przemiany strukturalne

Inwestycje również są skupione głównie w dużych i towarowych gospodarstwach oraz w (w mniejszym stopniu) w gospodarstwach niskotowarowych. W tabeli 2 przedstawiono relacje wartości inwestycji do kwot dochodów brutto w całym polskim rolnictwie. W latach o korzystnych dochodach relacja ta wynosiła 19 – 20,2 proc., natomiast w roku o bardzo małych dochodach była większa o 5 – 6 punktów procentowych. O wielkości wskaźnika w tym ostatnim wypadku

współdecydował mały poziom odniesienia oraz ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z kwietnia 2003 roku. Producenci rolni, przewidując obostrzenia w obrocie ziemią, nabyli ten środek w większej niż zwykle ilości, by uniknąć w przyszłości kłopotów natury biurokratycznej, które ta ustawa wprowadzała.

Bardziej wyraziste zmiany zaszły w 2004 roku w strukturze obszarowej gospodarstw (tabela 3). Wcześniej malała szybko liczba gospodarstw rolnych o obszarze 2 – 15 ha użytków rolnych, wzrastała zaś powoli liczba gospodarstw najmniejszych (1 – 2 ha) i tych o powierzchni 15 i więcej ha użytków rolnych. Przyczyny tego ostatniego zjawiska były dość oczywiste. Większe gospodarstwa tworzyły przesłanki do wzrostu dochodów gwarantujących przynajmniej znośny poziom egzystencji producentów rolnych i środków na inwestycje. Prawdopodobną przyczyną wzrostu liczby gospodarstw najdrobniejszych była konieczność prowadzenia produkcji rolniczej na potrzeby rodzin (własne mleko, jaja, ziemniaki itd.), co gwarantowało choćby minimalny poziom egzystencji. Nie można jednak wykluczyć również i tego, że posiadacze najdrobniejszych gospodarstw, mając tanie ubezpieczenie społeczne w KRUS, łatwiej mogli znajdować zatrudnienie w „szarej strefie”.

Rok 2004 nie przyniósł, co prawda, istotnej odmiany dotychczasowego

trendu, ale zmienił wyraźnie tempo przemian. Szybciej niż w poprzednich latach wzrosła liczba gospodarstw największych, co należy uznać za zjawisko pożądane. Zahamowane też zostało ograniczanie liczby gospodarstw o obszarze 2 – 15 ha użytków rolnych, na co najprawdopodobniej miał wpływ istotny wzrost dochodów, lecz nadal trwało powiększanie liczby gospodarstw najmniejszych.

Tabela 1 Charakterystyka gospodarstw socjalnych, niskotowarowych i towarowych w 2004 roku^{a)}

Wyszczególnienie	Razem gospodarstwa	z tego gospodarstwa o wielkości (ESU) ^{b)}		
		do 2 (gospodarstwa socjalne ^{a)})	2 – 4 (gospodarstwa niskotowarowe)	4 i więcej (gospodarstwa towarowe)
Struktura gospodarstw (%)	100,0	65,8	13,1	21,1
Średnia wielkość gospodarstwa (ESU) ^{b)}	5,6	0,9	2,9	22,0
Średni obszar użytków rolnych gospodarstwa (ha)	7,8	2,2	8,0	21,9
Średni dochód (zł):				
– z gospodarstwa	9649	1224	6623	37799
– na 1 godzinę pracy własnej	4,46	0,94	1,98	5,84
Udział dochodów rodzin spoza gospodarstwa rolnego (%):	72,9	90,5	65,5	22,7

a) W rachunku dochodów wykorzystano liczby z bazy danych Polskiego FADN. Ponieważ charakterystyka badanej próby gospodarstw nie była jeszcze kompletna, materiały te skorygowano na podstawie ustaleń rachunków ekonomicznych dla rolnictwa (RER)

b) 1 ESU odpowiada około 4,8 tys. zł kwoty standardowo (normatywnie) liczonej nadwyżki bezpośredniej

Obraz zmian, które zaszły w polskim rolnictwie w 2004 roku były niekompletny, gdyby choćby skrótkowo nie poruszyć kwestii zróżnicowania przyrodniczych warunków gospodarowania i ich wpływu na uzyskiwane efekty gospodarcze. W Polsce wyróżniono w związku z tym tzw. obszary o niskiej wydajności (ONW), które obejmują około 53 proc. łącznej powierzchni użytków rolnych kraju. Składają się na nie tereny nizinne ze złej jakości glebami oraz tereny górskie

Gospodarstwa z terenów ONW są średnio obszarowo mniejsze (o 24 proc.) w porównaniu ze średnim obszarem użytków rolnych gospodar-

Tabela 2 Relacje kosztów inwestycji do dochodów brutto gospodarstw rolnych w latach 1998, 2003 i 2004

Rodzaje inwestycji	Kwoty w procentach w latach:		
	1998	2003	2004
Zakupy ziemi	7,4	9,3	7,1
Inne inwestycje ^{a)}	12,8	15,7	11,9
Razem inwestycje	20,2	25,0	19,0

^{a)} Budynki, budowle, maszyny, urządzenia, środki transportowe, inwentarz żywy podstawowy, nasadzenia itp.

stwa z innych terenów kraju. Są poza tym dużo gorzej wyposażone i charakteryzuje je niski poziom intensywności produkcji (np. aż około 45 proc. nie stosuje nawozów mineralnych). Nic więc dziwnego, że dochody gospodarstw z terenów ONW są o 51 proc. mniejsze od średniego dochodu gospodarstw działających w korzystnych warunkach przyrodniczych.

Duże różnice dochodów między gospodarstwami z terenów ONW i terenów pozostałych zostały spowodowane między innymi tym, że tylko niecałe 61 proc. rolników z terenów ONW złożyło w 2004 roku wnioski o odpowiednie dopłaty budżetowe. Część z nich bowiem nie spełniła warunku stosowania tzw. zwykłej dobrej praktyki rolniczej, gdyż nie stać ich było na sfinansowanie wymaganych obiektów infrastruktury technicznej. Gdyby jednak wnioski złożyli wszyscy rolnicy z terenów ONW, wówczas różnica dochodów uległaby zmniejszeniu tylko o 8 punktów procentowych

Tabela 3 Średnie roczne zmiany liczby gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych w latach 1998 – 2003 i 2003 – 2004

Lata	Średnio (w tys.)	z tego o powierzchni (w ha)		
		1 – 2	2 – 15	15 i więcej
1998 – 2003	-27,8	5,5	-36,2	2,7
2003 – 2004	1,3	7,1	-16,5	10,7

(p.p.). Z tego wynika, że przyszłość gospodarstw rolnych działających na terenach o niskiej wydajności (ONW) nie rysuje się dobrze.

W 2004 roku odnotowano poza tym skromne początki realizacji programu rolno-środowiskowego. Sytuacja uległa niewielkiej poprawie w 2005 roku, kiedy to do realizacji programu zgłosiło się 24,5 tys. rolników. Było to jednak zaledwie około 1,5 proc. rolników dysponujących gospodarstwem o powierzchni 1 ha użytków, którzy prowadzili produkcję rolniczą. Jest interesujące, że były wśród nich także gospodarstwa wielkoobszarowe, głównie ze słabszymi glebami i z większym udziałem trwałych użytków zielonych. Płatności z tytułu uczestnictwa w programie rolno-środowiskowym wyniosły w 2005 roku 11,3 tys. zł w przeliczeniu na 1 gospodarstwo.

Dystans mimo postępu

Warto też porównać efekty ekonomiczne polskich gospodarstw na tle gospodarstw najbliższych Polsce krajów unijnych. Dochody polskich gospodarstw były w 2004 roku średnio nadal mniejsze o około 29 proc. w porównaniu z dochodami gospodarstw w Austrii, Danii, Niemczech i Szwecji. Przyczyną owego dystansu były między innymi nasze niedostatki w stosowanej technologii produkcji, szczególnie w produkcji zwierzęcej. Różnica między średnimi kwotami dochodów obu porównywanych grup gospodarstw uległa jednak w 2004 roku wyraźnemu (o około 30 p.p.) zmniejszeniu w porównaniu z sytuacją z roku poprzedniego.

Trzeba też dodać, że niewielka część polskich gospodarstw (reprezentujących 8,6 proc. towarowych i dużych gospodarstw w kraju) osiągnęła korzystniejsze wyniki ekonomiczne od wyników osiągniętych przez gospodarstwa unijne. I jedno, i drugie specjalizowały się

w poszczególnych rodzajach produkcji roślinnej (typowe uprawy polowe, uprawa warzyw, produkcja sadownicza) bądź łączyły typową produkcję roślinną z chowem na niewielką skalę różnych gatunków zwierząt.

Na zakończenie warto raz jeszcze podkreślić, że rok 2004 był korzystny dla polskich gospodarstw. Warunki w tym roku były zbliżone do tych z lat dobrej koniunktury 1995 – 1998. Poszczególne grupy gospodarstw w różnym jednak stopniu skorzystały z tej sytuacji, więc nadal istniało duże zróżnicowanie uzyskiwanych przez gospodarstwa efektów ekonomicznych. Ciągłe w trudnej sytuacji znajdowały się gospodarstwa położone na terenach o niekorzystnych warunkach przyrodniczych oraz gospodarstwa najmniejsze, w których skala produkcji była na tyle mała, że nie zapewniała nawet minimalnego dochodu rodzinom posiadaczy (tzw. gospodarstwa socjalne), tj. około 2/3 ogółu gospodarstw prowadzących produkcję rolniczą. Rodziny posiadaczy tych gospodarstw musiały zatem nadal poszukiwać większości swych dochodów poza własnym gospodarstwem rolnym. W 2004 roku nie odnotowano przełomu, jeśli chodzi o zakres i skalę inwestycji, dały natomiast znać o sobie korzystne zmiany struktury obszarowej gospodarstw.

Rok 2005 przyniósł również korzystne jak w 2004 roku warunki gospodarowania, więc kontynuowane były wymienione wyżej procesy, a niektóre z nich (np. realizacja programu rolno-środowiskowego) ulegały niewielkiemu nasileniu. Kolejny, 2006 rok nie będzie prawdopodobnie również korzystny, więc można oczekiwać, że kondycja ekonomiczna poszczególnych grup gospodarstw rolnych zbliży się do poziomu charakterystycznego dla trudnych dla rolnictwa lat 1999 – 2003.

prof. dr hab. Wojciech Józwiak

Swoboda dla decyzji narodowych

Wraz z akcesją do Unii Europejskiej, Polska przejęła cały dorobek prawny, w tym wspólną politykę rolną.

Autonomia polskiego rządu w zakresie decydowania o celnach, instrumentach i środkach polityki rolnej została poważnie ograniczona. Nie oznacza to jednak, że narodowe strategie odnośnie do sektora rolnego straciły rację bytu. Jeszcze kilka lat temu polityka rolna UE, dotycząca rynków i cen, była wyłączną domeną ponadnarodowych instytucji unijnych. Sytuacja zmieniła się w czerwcu 2003 roku wraz z osiągnięciem przez Radę Ministrów Rolnictwa UE porozumienia w sprawie dokonania fundamentalnych reform WPR.

Nowe zasady WPR

Reforma WPR nadaje nowy wymiar i poszerza zakres decyzji narodowych. Stanowi ona istotny krok w kierunku całkowitej zmiany sposobu wspierania sektora rolnego. Z jednej strony daje rolnikom większą swobodę w podejmowaniu produkcji, która jest pożądana przez rynek, z drugiej w większym niż poprzednio stopniu uwzględnia interesy konsumentów i podatników. Już teraz, a jeszcze bardziej w przyszłości, zdecydowana większość subsydiów będzie niezależna od wolumenu i rodzaju produkcji. Reforma przynosi też wiele zmian, które mają prowadzić do usunięcia mechanizmów wsparcia, zakłócających handel międzynarodowy, co jest szczególnie ważne w świetle toczących się rokowań WTO.

Cztery obszary wynikające z zasad reformy WPR: współzależność (*cross-compliance*), modulacja, oddzielenie wsparcia od produkcji (*decoupling*) oraz rezerwy narodowe, choć w zakresie ogólnym są również dość sztywno uregulowane przez prawodawstwo unijne, pozostawiają jednak pewne opcje do wyboru dla rządów krajów członkowskich Wspólnoty. Dotyczy to szczególnie zasady

oddzielenia wsparcia od produkcji – „*decoupling*”, której częścią jest *System jednolitej płatności*.

Zasada oddzielenia wsparcia od produkcji (*decoupling*) zapewnia krajom członkowskim pewien wpływ na realizację reformy, dotyczy to jednak przede wszystkim fazy implementacji nowych zasad. Rządy narodowe mogą w szczególności decydować o:

- zakresie oddzielenia od produkcji w pewnych sektorach rolnictwa,
- terminie rozpoczęcia wprowadzenia tej zasady w życie,
- modelu jej implementacji.

Kraje członkowskie mogą zdecydować o utrzymaniu części pomocy bezpośredniej w formie istniejącej dotychczas, tj. powiązanej z produkcją, w wypadku kiedy istnieje uzasadniona obawa, że w wyniku przejścia do nowych form płatności mogą wystąpić zakłócenia na rynkach rolnych lub zaniechanie określonej produkcji. Mogą także podejmować swobodne, do pewnego stopnia, decyzje co do

szybko, jak to możliwe po 1 stycznia 2005 roku, z wyjątkiem tytoniu i chmielu ze względu na specyfikę tych produktów. Jednakże kraje członkowskie UE mogą podjąć decyzję o odłożeniu jej wprowadzenia, choć najwyżej do 2007 roku. Rządy narodowe mają też możliwość wyboru między trzema modelami implementacji zasady oddzielenia wsparcia od produkcji: pierwszy to tzw. model historyczny, nazywany też czasem modelem standardowym. Model ten funkcjonuje na bazie płatności obszarowych, przyznając uprawnienia do uzyskania wsparcia na podstawie przeciętnego poziomu subsydiów, o które rolnik występował w produkcji roślinnej i zwierzęcej w okresie referencyjnym 2000 – 2002; drugi model jest modelem regionalnym o stałej stopie dopłat. Są one ustalane dla całego regionu zgodnie ze stałymi współczynnikami. Kraje członkowskie mogą same wyznaczać regiony, dla których kalkulowane będą regionalne poziomy płatności; trzeci, tzw. hybrydowy model, zwany także mieszanym, jest kombinacją obu poprzednich.

Decyzje narodowe

Kraje członkowskie mogą także zdecydować o wycofaniu do 10 proc. środków przysługujących na dopłaty bezpośrednie w ramach poszczególnych sektorów (upraw polowych,



Czy wzrośnie produkcja rzepaku?

terminu wdrożenia zasady oddzielenia wsparcia od produkcji.

Zgodnie z tekstem rozporządzenia, zasada powinna być wprowadzona w państwach Wspólnoty tak

bydła, mleka itp.), czyli z tzw. kopert sektorowych i wykorzystaniu tych pieniędzy jako płatności specyficznych, wspierających określone kierunki produkcji rolnictwa, waż-

ne dla ochrony środowiska naturalnego lub dla poprawy jakości i marketingu produktów rolnych.

Nowe kraje UE, w pierwszych trzech latach członkostwa, mają też możliwość podniesienia pułapu dopłat bezpośrednich o 30 proc. ponad wskaźnik wyznaczony przez UE, tj. w 2006 roku do 65 proc. poziomu dopłat stosowanych dla rolników w UE. Te dodatkowe środki muszą jednak być finansowane z narodowych budżetów lub ze środków przesuniętych (maksymalnie do 20 proc.) z unijnych funduszy przeznaczonych w tych krajach na finansowanie rozwoju wiejskiego.

Zgodnie z *zasadą modulacji*, płatności bezpośrednie dla większych gospodarstw rolnych uzyskujących roczne wsparcie o wartości ponad 5000 EUR, zostaną zredukowane. Płatności przekraczające sumę graniczną zostaną obniżone o 3 proc. w 2005 roku, o 4 proc. w 2006 roku i o 5 proc., począwszy od 2007 roku (do 2013 roku). Kraje członkowskie UE mogą wykorzystać powstałe w ten sposób środki na różne sposoby. Ponadto, 20 proc. środków pochodzących z modulacji zostaje przyznane bezpośrednio tym krajom członkowskim, w których zostały one pozyskane, a 80 proc. całych funduszy modulacyjnych zostanie wykorzystane w krajach członkowskich, w których one powstały. Tylko 20 proc. tych środków trafia do wspólnego budżetu UE i jest przydzielane zgodnie z decyzjami podejmowanymi przez instytucje Wspólnoty.

Obowiązujące standardy

Zgodnie z *zasadą współzależności* (*cross-compliance*) wszyscy rolnicy unijni ubiegający się o dopłaty bezpośrednie są jednocześnie zobowiązani do przestrzegania wielu wymogów prawnych i odpowiedniej dbałości o ziemię. Te wymogi mogą też być określane przez kraje członkowskie. Od 1 stycznia 2005 roku otrzymujący płatności bezpośrednie muszą spełniać wymogi dotyczące standardów w zakresie ochrony środowiska naturalnego oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt, od 1 stycznia 2006 roku, wymagania dotyczące zdrowotności roślin i zwierząt. Od 1 stycznia 2007 roku także wymogi dotyczące dobrostanu zwierząt. Nowe państwa członkowskie UE zosta-

ły wyłączone z tych wymogów do czasu wdrożenia Systemu Jednolitej Płatności, jednak nie później niż do 1 stycznia 2009 roku. Zaangażowanie poszczególnych rządów narodo-

du dla indywidualnych produktów. Każde państwo unijne ma jednak prawo definiowania własnych standardów żywnościowych oraz zablokowania importu produktów spo-



Konie huculskie – rodzima polska rasa

wych w proces wdrażania zasady współzależności jest szczególnie ważne, gdyż wymaga ono stworzenia instytucji administrującej i kontrolującej.

Tzw. rezerwy narodowe stanowią równowartość 3 proc. sum referencyjnych, tj. historycznie ukształtowanych poziomów płatności bezpośrednich. W ramach reformy WPR postanowiono przyznać krajom członkowskim prawo ich wykorzystania na potrzeby związane ze stanem wyższej konieczności. Rządy narodowe mogą decydować o sposobie wykorzystania tych kwot w określonych warunkach.

Z wyłączeniem handlu zagranicznego

Podobnie jak w wypadku wspólnej organizacji rynków, regulacje dotyczące handlu zagranicznego towarami rolnymi znajdują się w wyłącznej gestii Komisji Europejskiej. Komisja określa każdy szczegółowy mechanizm sterujący tym handlem, np. poziom i kierunek subsydiów eksportowych czy poziom stawek celnych. W tym zakresie kraje członkowskie nie mają żadnych uprawnień. Mogą jedynie zgłaszać swe wnioski w odpowiednich komitetach, które ustalają warunki han-

dywicznych na podstawie uzasadnionych wątpliwości co do ich bezpieczeństwa. Musi to być udowodnione przez właściwe służby.

Również w międzynarodowych negocjacjach dotyczących handlu, zarówno bilateralnych, jak i multilateralnych, komisja negocjuje w imieniu wszystkich krajów członkowskich Wspólnoty. Dany kraj może jedynie zgłosić fakt przekroczenia przez negocjatora unijnego udzielonego mu mandatu. Każdy partner ma też prawo weta.

Reasumując, należy stwierdzić, że kraje członkowskie UE uzyskały w wyniku reformy WPR pewne, choć niewielkie możliwości podejmowania swobodnych, w ramach wyznaczonych przez ogólne przepisy unijne, decyzji wpływających z narodowych strategii i polityk dotyczących rynków rolnych. Większe możliwości realizacji narodowych polityk i strategii rozwojowych, a także forsowania interesu własnych rolników i mieszkańców wsi, dają negocjacje prowadzone na odpowiednim szczeblu instytucjonalnym UE. Ważne jest tu stworzenie niezbędnej presji w czasie negocjowania kompromisów i uzyskanie wsparcia ze strony innych partnerów o zbliżonych do polskiej opcjach.

dr Grzegorz Dybowski

Dobre mleko

Mleczarstwo z jednej z najbardziej zacofanych gałęzi gospodarki żywnościowej stało się branżą nowoczesną, zdolną do konkurencji w poszerzonej Unii.

Czynnikami sprawczym była zmiana rynkowych uwarunkowań produkcji i przetworstwa mleka. Przez 15 lat (1991 – 2005) nabiiał realnie i relatywnie zdrożał, zwłaszcza w stosunku do całej żywności, mięsa, ryb oraz jaj, które w tym czasie realnie staniały o 40 – 50 proc. Zdrożało także masło, zwłaszcza w relacji do podstawowych substytutów – masła roślinnego i margaryny.

Było to i jest podstawową przyczyną utrzymywania się od początku lat 90. spadkowych tendencji w konsumpcji mleka i jego przetworów. Spożycie nabiiału w ekwiwalencie mleka surowego zmniejszyło się w latach 1990 – 2004 o 30 proc., tj. do poziomu 174 l/mieszkańca w 2004 r. Spożycie masła w tym czasie zmniejszyło się o 44 proc., tj. do 4,4 kg/mieszkańca. **Coraz większe znaczenie dla funkcjonowania rynku mleka ma eksport rozwijający się wraz z postępującą liberalizacją.**

Saldo handlu zagranicznego artykułami mlecznymi podwoiło się i w latach 2004 – 2005 wyniosło odpowiednio 618 i 850 mln euro, a udział eksportu w wartości sprzedaży przemysłu mleczarskiego wzrósł z 10 do 19 proc. Import stanowi niewielkie (2 – 4 proc.) krajowej podaży, ale istotne uzupełnienie oferty krajowej.

Nowa oferta

W odpowiedzi na zmienione oczekiwania konsumentów, mleczarnie ograniczyły produkcję mleka spożywczego, serów twarogowych, śmietany, masła, na które spadł popyt oraz kazeiny i chudego mleka w proszku ze względu na niedobór surowca. Zwiększyły na-

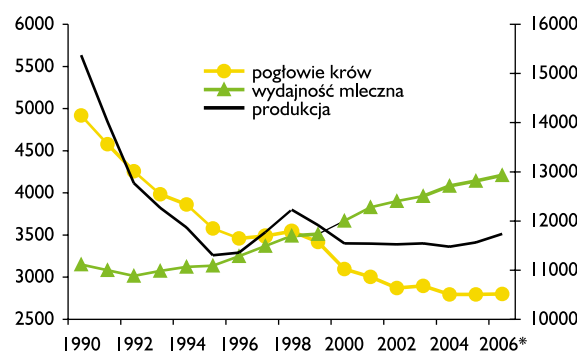
tomiast produkcję serów dojrzewających i topionych, jogurtów i napojów mlecznych oraz lodów, na które rósł popyt krajowy i eksportowy.

Uruchomiły też nowe linie technologiczne, poprawiły jakość, poszerzyły ofertę asortymentową.

Modernizacja sektora

W latach 1995 – 2005 istotnym czynnikiem umożliwiającym przyspieszenie modernizacji sektora były **kredyty preferencyjne**, które od 2004 r. zastępowane są w coraz większym stopniu pomocą wspólnoto-

Pogłowie krów i produkcja mleka w latach 1990 – 2006



wą. Udział kredytów preferencyjnych w finansowaniu inwestycji w sektorze mleczarskim wynosił 28 – 32 proc., zaś udział pomocy budżetowej wahał się od 5 do 18,5 proc., a w latach 2004 – 2005 wzrósł do 41 proc. Bez tego wsparcia niemożliwe byłoby zainwestowanie w przetwórstwie mleka ponad 6,2 mld zł w 10 lat i zmniejszenie dystansu technologicznego, organizacyjnego oraz jakościowego między Polską a innymi krajami członkowskimi. Tym bardziej że rentowność produkcji i przetwórstwa mleka w Polsce aż do 2004 r. kształtowała się na bardzo niskim poziomie.

W konsekwencji dostosowań do wymagań rynku w 15 lat (1991 – 2005), w warunkach swobodnego podejmowania decyzji produkcyjnych, produkcja mleka zmniejszyła się o 17 proc., przy 35-proc. poprawie mleczności krów oraz 39-proc. redukcji ich pogłowia.

Rosnące możliwości sprzedaży przetworów mlecznych (głównie na eksport) spowodowały, że skup mleka w latach 1996 – 2005 wzrósł o prawie 40 proc. (do 8,6 mld l) kosztem ograniczenia sprzedaży bezpośredniej oraz zużycia mleka wewnątrz gospodarstw rolnych. Sprzedaż mleka w 2005 r. przekroczyła 9 mld l i była wyższa o 1,3 mld l niż przed 10 laty.

Od początku lat 90. postępuje restrukturyzacja produkcji mleka, która od 1996 r. nabrała przyspieszenia. W 15-lecie 1991 – 2005 liczba gospodarstw utrzymujących krowy mleczne zmniejszyła się o 64 proc., liczba krów zmalała o 43 proc., a statystyczne stado krów powiększyło się z 2,5 do ponad 3,9 sztuki. Znacznej poprawie uległa struktura krajowego pogłowia i nastąpił wzrost koncentracji dostaw mleka. Można szacować, że w 2005 r. około 2/3 skupionego mleka pochodziło z gospodarstw utrzymujących co najmniej 10 krów. W 1996 r. było odwrotnie – 2/3 mleka do mleczarni dostarczały gospodarstwa najmniejsze, utrzymujące stada krów liczące do 9 sztuk.

Warto zauważyć, że **proces koncentracji pogłowia krów i produkcji mleka dokonał się bez większych zmian w strukturze agrarnej.** Najważniejszymi przyczynami przyspieszonego procesu restrukturyzacji zaplecza produkcyjnego polskiego mleczarstwa był wzrost wymagań jakościowych mleczarni w stosunku do skupowanego mleka oraz przygotowania do integracji z Unią.

W pierwszej połowie 2005 r. udział mleka klasy ekstra w skupie mleka wzrósł do ponad 92 proc., a co drugi dostawca hurtowy mleka został dopuszczony do sprzedaży mleka na obszarze całej Unii.

Znacznie wolniejsze, aczkolwiek systematyczne są zmiany w sferze przetwórstwa mleka oraz organiza-

cji dystrybucji surowca i produktów gotowych. W 10 lat (1995 – 2004) liczba przedsiębiorstw zajmujących się przerobem mleka i obrotem artykułami mlecznymi zmniejszyła się o 1/3, w tym mleczarni o 1/5, a pozostałych przedsiębiorstw prawie o 3/4.

Restrukturyzacja zaplecza surowcowego i koncentracja produkcji mleka umożliwiły znaczny postęp w dystrybucji surowca mlecznego. Przede wszystkim punkty koncentracji podaży przesunęły się ku miejscom produkcji mleka. W 8 lat (1994 – 2001) udział bezpośredniego odbioru mleka w jego skupie wzrósł z 12 do 68 proc., a u liderów wynosił w 2005 r. 75 – 100 proc.

Zmiany struktur produkcyjnych w przetwórstwie są jednak zbyt wolne, zwłaszcza w stosunku do dynamicznie zmieniającej się organizacji handlu oraz wymogów globalizującego się rynku.

W latach 1994 – 2005 postępował proces wyrównywania cen skupu mleka w Polsce z cenami skupu w Niemczech, Francji i Holandii. Analizy potwierdzają długookresowe powiązanie cen skupu w Polsce z cenami skupu w Niemczech. **Mimo znacznego wzrostu cen zbytu po integracji i zmniejszenia różnic cen między Polską a innymi krajami członkowskimi, polskie przetwory mleczne nadal są konkurencyjne cenowo i nie ustępują pod względem jakości produktom z innych krajów członkowskich.** Jednakże postępujący spadek cen w starych krajach członkowskich, który rozpoczął się w II kwartale 2005 r. – pod wpływem konsekwentnie wdrażanej reformy WPR – musi doprowadzić do pogłębienia spadku konkurencyjności cenowej naszego mleczarstwa. W latach 2006 – 2008 spodziewać się więc trzeba dalszego zmniejszenia różnic cenowych, zwłaszcza w warunkach utrzymania kwot mlecznych do roku 2014/15.

Bariery rozwoju

Mimo niewątpliwego postępu, dystans technologiczny i organizacyjny dzielący polskie mleczarstwo od unijnego w sferze produkcji nie zmniejszył się, bowiem w pozostałych krajach członkowskich procesy koncentracji i modernizacji pro-

dukcyj, prowadzące do obniżki kosztów i wzrostu dochodów, zachodziły równie szybko. W przyszłości należy więc oczekiwać przyspieszenia procesu koncentracji produkcji mleka przede wszystkim ze względu na rosnące aspiracje dochodowe producentów i wzrost kosztów ro-



bocizny. Jednakże poważną przeszkodę stanowić będą **kwoty mleczne**, które zwiększać będą koszty produkcji oraz utrudniać koncentrację i przesuwanie produkcji mleka do bardziej efektywnych gospodarstw oraz rejonów dysponujących warunkami przyrodniczymi i gospodarczymi sprzyjającymi produkcji mleka.

Włączenie do jednolitego rynku europejskiego i reforma WPR na rynku mleka wymagają przyspieszenia procesów modernizacji i restrukturyzacji przetwórstwa mleka, aby utrzymać pozycję konkurencyjną polskiego mleczarstwa. Dotychczas procesy restrukturyzacji zaplecza surowcowego oraz przetwórstwa mleka nie zawsze są skoordynowane ze sobą.

Wprowadzenie kwot mlecznych w kwietniu 2004 r. nie miało realnego wpływu na wielkość produkcji mleka w latach 2004 – 2005, mimo że kwota przyznana Polsce była prawie o 26 proc. mniejsza od faktycznej produkcji z 2003 r. Kwotowanie nie hamowało także restrukturyzacji i produkcji mleka w roku 2004/05, a nawet proces ten przyspieszało.

Podniesienie towarowości produkcji mleka do poziomu przeciętnego dla UE-15 (96 proc.), byłoby równoznaczne z koniecznością zmniejszenia globalnej produkcji mleka do około 9,5 mld l, a więc o około 18 proc. w porównaniu

z produkcją z 2005 r. oraz z koniecznością znacznego zwiększenia importu dla pokrycia rosnącego zapotrzebowania na mleko i jego przetwory. Jediną szansą utrzymania poziomu produkcji na obecnym poziomie (około 11,5 mld l) jest zużywanie wewnątrz gospodarstw

około 2 mln t mleka, z czego około 1,5 mln t na samozaopatrzenie rodzin rolniczych. Jest to jednoznaczne z wyhamowaniem tempa restrukturyzacji, która jest skądinąd ze wszech miar wskazana.

Utrzymanie dotychczasowego systemu regulacji rynku mleka, a zwłaszcza **utrzymanie kwot mlecznych w niezmienionej postaci sprawi, że tempo utraty konkurencyjności przez polskie mleczarstwo będzie szybsze**, wyższe będą bowiem koszty produkcji, a poprawa efektywności i tempo dostosowań do wymogów rynku wolniejsze. W konsekwencji w przyszłości malała będzie nadwyżka w handlu produktami mlecznymi, a przy zwiększeniu tempa wzrostu spożycia mleka (co nie jest wykluczone) Polska prawdopodobnie stanie się importerem netto, mimo posiadania obecnie przewagi komparatywnej.

Przeciwdziałanie degradacji polskiego sektora mleczarskiego wymaga wspierania przez Polskę wszelkich inicjatyw na rzecz reformy systemu kwotowania produkcji mleka. Z polskiego punktu widzenia wskazane byłoby poparcie reformy systemu kwot mlecznych poprzez dopuszczenie do wymiany kwot między krajami lub całkowite odejście od systemu kwotowania w jak najkrótszym czasie.

dr hab. Jadwiga Seremak-Bulge

Jakość gwarantowana

Jakość wyrobów i usług jest najistotniejszym instrumentem konkurencji na rynku oraz podstawowym czynnikiem decydującym o stopniu zadowolenia klientów, a tym samym o sukcesie producenta.

Polskie przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego, aby być konkurencyjne zarówno na rynku krajowym, jak i na rynkach europejskich, muszą oferować żywność bezpieczną, o wysokiej jakości, spełniającą stale wzrastające oczekiwania klientów. Aby żywność spełniała te wymagania, konieczne jest stosowanie w przedsiębiorstwach nowoczesnych systemów zarządzania jakością.

Obligatoryjnie i dobrowolnie

Specyfika przemysłu spożywczego wymaga wdrożenia przede wszystkim obligatoryjnych systemów zapewnienia higieny i bezpieczeństwa żywności w całym łańcuchu żywnościowym. W produkcji pierwotnej obligatoryjne jest wdrożenie dobrych praktyk: Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP) i Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP), a w dalszych ogniwach łańcucha żywnościowego także systemu Analizy Zagrożeń i Krytycznego Punktu Kontrolnego (HACCP). Obowiązek ten obecnie wynika z rozporządzenia 852/2004/WE, a także z polskiej ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia.

Wdrożenie tych systemów i ich funkcjonowanie zapewnia, że oferowana żywność jest bezpieczna, to znaczy, że jest pozbawiona zagrożeń biologicznych (w tym mikrobiologicznych), chemicznych i fizycznych.

Kolejnym etapem może być wdrożenie nieobligatoryjnych systemów zarządzania jakością, np. system zarządzania jakością według norm ISO serii 9000 (ISO 9000), Punkty Kontrolne Zapewnienia Jakości (QACP) oraz systemu oceny dostawców: International Food Standard (IFS), British Retail Consortium (BRC).

Wszystkie wdrożone i funkcjonujące w organizacji systemy powinny

być włączone w jeden system zarządzania jakością, tj. Zintegrowany System Zarządzania Jakością (ZSZJ) lub Zintegrowany System Zarządzania (ZSZ).

Korzyści dla producentów i konsumentów

Wdrożenie systemów zarządzania jakością jest źródłem korzyści dla wszystkich podmiotów działających w łańcuchu żywnościowym, a także dla konsumentów.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej stan wdrażania obligatoryjnych i nieobligatoryjnych systemów zarządzania jakością w polskim przemyśle spożywczym znacząco się poprawił. O 104 proc. wzrosła liczba przedsiębiorstw stosujących Dobrą Praktykę Higieniczną, o 100 proc. liczba przedsiębiorstw, które miały wdrożoną i stosowały Dobrą Praktykę Produkcyjną oraz o 71 proc. – przedsiębiorstw stosujących system HACCP.

Rozwój rynkowej orientacji przedsiębiorstw przemysłu spożywczego, wzrastające oczekiwania polskich konsumentów w zakresie jakości i bezpieczeństwa zdrowotnego żywności oraz wysokie wymagania jakościowe dużych odbiorców detalicznych, a także wymagania zagranicznych odbiorców sprawiły, że wdrażanie i stosowanie nowoczesnych systemów zarządzania jakością rozpoczęło się w części polskich firm spożywczych jeszcze przed przystąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej. Dotyczy to w największym stopniu branży mięsnej, mleczarskiej, rybnej, cukierniczej, przetwórstwa herbaty i kawy oraz piwowarstwa.

Natomiast po 1 maja 2004 r. stosunkowo największy wzrost przedsiębiorstw, które wdrożyły obligatoryjne systemy zarządzania jakością, od-



notowano w branżach: piekarskiej, wód mineralnych i napojów bezalkoholowych, zbożowej, napojów alkoholowych, winiarskiej i olejarsko-tłuszczowej (w grupie małych firm).

Po przystąpieniu Polski do UE wzrosło również zainteresowanie przemysłu spożywczego wdrażaniem i uzyskaniem certyfikatów na nieobligatoryjne (dobrowolne) nowoczesne systemy zarządzania jakością. Wzrosła liczba przedsiębiorstw, które uzyskały certyfikat na wdrożony Zintegrowany System Zarządzania Jakością (ISO serii 9000, zintegrowany z systemem HACCP) oraz na system Standard International Food Standard i/lub Standard British Retail Consortium. Natomiast mniej przedsiębiorstw decydowało się na wdrożenie jedynie Systemu Zarządzania wg norm ISO serii 9000.

W wyniku prawidłowego funkcjonowania systemów zarządzania jakością, przedsiębiorstwa osiągają wiele korzyści, np. uporządkowanie dokumentacji, ściślejsze przestrzeganie procedur i instrukcji przez pracowników, znaczne podwyższenie poziomu świadomości pracowników i kierowników wszystkich szczebli zarządzania, podwyższenie poziomu warunków higieniczno-sanitarnych przedsiębiorstwa, zdecydowaną poprawę bezpieczeństwa zdrowotnego i jakości produktów, zmniejszenie liczby reklamacji, a także pozyskanie nowych odbiorców krajowych i zagranicznych.

dr Grażyna Morkis

Wieś – gospodarka i społeczeństwo

Badania IERiGŻ-PIB ukazują tendencje zmian społeczno-demograficznych i ekonomicznych wsi, podstawowych zagadnień rozwoju wsi, gospodarstw i związanych z nimi rodzin oraz ich aktywności ekonomicznej.

Badania wykazały, że zarówno duże zasoby ludzkie na wsi, jak i stosunkowo duży udział dzieci i młodzieży oraz osób w wieku produkcyjnym stwarzają podstawy rozwoju środowiska wiejskiego. Wprawdzie na wsi jest obecnie dużo osób w wieku nieprodukcyjnym (w 2002 r. 72 na 100 osób w wieku produkcyjnym), ale dzisiejsza grupa dzieci i młodzieży będzie – już w bliskiej przyszłości – stanowić liczną część osób w wieku produkcyjnym w społeczności wsi. Do tego należy dodać tak istotne, obserwowane zjawisko, że każde następne pokolenie na wsi jest lepiej wykształcone niż poprzednie.

Cele i działania

Problemem obszarów wiejskich jest ciągle istotny nadmiar niewykorzystanej siły roboczej, upośledzenie ludności wiejskiej na rynku pracy i wysokie bezrobocie rejestrowane i ukryte. Do tego trudności na rynku pracy dotyczą głównie ludzi młodych. Sytuację pogarsza – korzystna skądinąd – tendencja do racjonalizowania zatrudnienia w gospodarstwach rolnych.

Analiza cech społeczno-ekonomicznych ludności wiejskiej wskazuje na potrzebę działań:

- w dziedzinie edukacji, głównie w celu zapewnienia dostępu do szkół umożliwiających lepszy start zawodowy,
- w zakresie zwiększenia aktywności lokalnych środowisk na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa, a zwłaszcza nierolniczych dziedzin gospodarczych,
- uaktywnienia prospołecznych postaw w celu upowszechniania oddolnych inicjatyw w podejmowaniu nowych dziedzin działalności gospodarczej,
- racjonalnego wykorzystania funduszy unijnych, nie tylko tych przeznaczonych bezpośrednio dla wsi czy rolnictwa, ale także i tych, które są przeznaczone na rozwój regionalny.

Instytucje wiejskie

Instytucjonalizacja obszarów wiejskich jest procesem wytwarzania się wzorców zachowań zbiorowych, w wypadku których prawo i inne uwarunkowania formalne i nieformalne (otoczenie instytucjonalne) są istotnym kontekstem, ale nie jedynym czynnikiem ich treści i sposobu przejawiania się. Istotną rolę odgrywają również organizacje – jako organizacyjny wyraz otoczenia

instytucjonalnego oraz mechanizmy określające procesy podejmowania i kształtowania zachowań podmiotów biorących udział w procesie rozwoju obszarów wiejskich. Dokonująca się instytucjonalizacja nie nadąża za procesami zachodzącymi na obszarach wiejskich lub nie wszystkie dokonania mają prorozwojowy charakter.

W procesie rozwoju obszarów wiejskich największą rolę odgrywają organizacje publiczne (rządowe i samorządowe). Mają one możliwość gromadzenia informacji i posiadają ogromną wiedzę na temat określonych problemów na obszarach wiejskich, a także skutecznie wpływają na zachowanie ludzi. Podstawą wszelkich działań tych organizacji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich jest możliwość pozyskiwania z różnych źródeł środków finansowych, które odgrywają bardzo ważną rolę w działalności inwestycyjnej. Instytucjonalizacja obszarów wiejskich uzyskała określone znaczenie pod wpływem pomocy Unii Europejskiej.

Podstawowe problemy wynikające z funkcjonowania obecnego systemu instytucjonalnego oraz ich konsekwencji dla rozwoju obszarów wiejskich występują w zakresie norm, organizacji i mechanizmów. Problemy te przedstawiamy w zestawieniu tabelarycznym na str. 20.

Czołówka polskiego rolnictwa

W rolnictwie chłopskim zachodzi proces formowania się sektora wysokotowarowego, o poziomie sprawności technicznej i społecznej porównywalnej ze skutecznością sektorów nierolniczych, zdolnego do konkurencji na rynku krajowym i międzynarodowym.

Kształtowanie się tej grupy gospodarstw ma charakter stały. Skala wy-



Problemy	Konsekwencje
W zakresie norm	
<ul style="list-style-type: none"> Zbyt ogólna definicja konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju. Znikome uregulowania w zakresie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego. System edukacji dzieci i młodzieży oraz kształcenia dorosłych w niewielkim stopniu uwzględnia różnice między miastem a wsią. Brak odpowiednich rozwiązań regulujących własność ziemi. Brak procedur nakładających na organizacje pozarządowe obowiązek aktualizacji informacji o zaprzestaniu działalności. 	<ul style="list-style-type: none"> Wiele działań na rzecz rozwoju gospodarczego może być potraktowane jako łamanie konstytucji z uwagi na oddziaływanie na środowisko. Niska aktywność społeczna ludności wiejskiej, zdolność angażowania się ludzi jest ograniczona do sytuacji dających korzyści finansowe. Brak odpowiedniego systemu wsparcia finansowego, który uwzględniałby różnice poziomu wykształcenia, dochodów ludności oraz dostępności usług z zakresu edukacji i oświaty powoduje narastanie różnic pomiędzy jakością kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich i miejskich. Wolniejsze zmiany struktury obszarowej w rolnictwie oraz rozłogu gospodarstw rolnych. Brak aktualnych informacji o faktycznie działających organizacjach zniechęca społeczność do zaangażowania się w ich działalność.
W zakresie organizacji	
<ul style="list-style-type: none"> Nadmierne rozproszenie kompetencji w zakresie rozwoju gospodarczego, społecznego i ekologicznego obszarów wiejskich. Zbyt rozbudowany system opiniowania podejmowanych przedsięwzięć System finansowania samorządów terytorialnych nie motywuje do zwiększenia zaangażowania w rozwój rolnictwa. Brak kategoryzacji organizacji pozarządowych, która zwiększałaby rangę organizacji o znaczących osiągnięciach w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Niewielki udział organizacji prywatnych w działaniach na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. 	<ul style="list-style-type: none"> Powoduje to wzrost kosztów koordynacji działań oraz ich kontroli. Powstaje ryzyko wydłużenia procesu decyzyjnego. Wydawane opinie nie mają mocy wiążącej dla organu zobligowanego do ich uzyskania, co prowadzi do uzyskiwania opinii o rutynowym charakterze. W skrajnych sytuacjach tempo poprawy warunków życia ludności związanej z gospodarstwami rolnymi jest znacznie słabsze. Wiele organizacji powstaje jedynie ze względu na okazjonalne możliwości realizacji różnych projektów rozwojowych. Cele ich działalności są z reguły czysto komercyjne, a efekty w postaci zwiększenia tempa rozwoju znikome. Ograniczony dopływ kapitału prywatnego.
W zakresie mechanizmów	
<ul style="list-style-type: none"> Rozbudowane procedury administracyjne związane z koordynacją, realizacją i finansowaniem działań na rzecz rozwoju. Mało rozbudowany system współpracy sektora prywatnego z publicznym w zakresie zwiększenia kapitału ludzkiego. Niskie dochody ludności wiejskiej. 	<ul style="list-style-type: none"> Wysokie koszty administracyjne i wydłużony czas realizacji zadań rozwojowych. Ograniczone możliwości finansowania kształcenia ludności wiejskiej oraz brak możliwości rozszerzenia rynku zbytu produktów i usług o ten segment. Ograniczone możliwości współfinansowania przedsięwzięć rozwojowych.

stępowania takich gospodarstw jest jednak nadal stosunkowo niewielka, mimo że w latach 1992 – 2005 ich udział wzrósł dwukrotnie, z nieco ponad 6 do około 12 proc.

Pomimo niewielkiej liczebności, grupa gospodarstw wysokotowarowych decyduje o ilościowym, jakościowym i asortymentowym stanie rynku rolnego. **W 2005 roku blisko dwie trzecie rolniczej produkcji towarowej rolnictwa indywidualnego zostało wytworzone w jednostkach wysokotowarowych.** Ich grupa już w 2000 roku uprawiała ponad 31 proc. ziemi rolniczej będącej w użytkowaniu rolników indywidualnych i posiadała ponad jedną trzecią pogłównia zwierząt inwentarskich, których chów cechował relatywnie duży zakres koncentracji. Ponadto dysponowała ona ponad 40 proc. parku maszynowego będącego w posiadaniu gospodarstw chłopskich, które charakteryzowały się nie tylko stosunkowo dużą nowoczesnością, ale przede wszystkim kompleksowością.

Gospodarstwa wysokotowarowe istnieją głównie w makroregionie środkowozachodnim. Na terenie obejmującym województwo kujawsko-pomorskie i wielkopolskie, stanowiły one w 2005 roku prawie 31 proc. ogółu gospodarstw indywidualnych. Na przeciwnym biegunie znalazły się środkowowschodnie i południowo-wschodnie tereny Polski. Tam odsetek gospodarstw wysokotowarowych wynosił w 2005 roku około 8 proc.

Siłę ekonomiczną gospodarstwa kształtuje wiele czynników, z których część oddziałuje w sposób pośredni. Wśród nich decydujące znaczenie miał poziom wykształcenia rolników (zwłaszcza rolniczego) i ich aktywność inwestycyjna. Ze względu na ograniczenia finansowe w działalności inwestycyjnej, najistotniejszym czynnikiem warunkującym możliwości wzrostu siły ekonomicznej jest podnoszenie umiejętności rolników, których zakres powinien wykraczać poza tradycyjnie rozumiane kwalifikacje rolnicze.

Tendencje zmian w obrębie gospodarstw indywidualnych wskazują, że dalsze przeobrażenia w rolnictwie chłopskim polegać będą na powolnym wzroście liczby jednostek wysokotowarowych, czemu towarzyszyć będą relatywnie szybkie

procesy koncentracji potencjału produkcyjnego, zwłaszcza ziemi, oraz poprawy efektywności gospodarowania.

Na wsi, nie w rolnictwie

Prowadzone analizy pozwalają na wskazanie zmian w strukturze społeczno-ekonomicznej ludności niechłopskiej, wielkości populacji ludności niechłopskiej w latach 1996 – 2002, sytuacji ekonomicznej i źródłach utrzymania rodzin niechłopskich, zróżnicowaniu przestrzennym rodzin nierolniczych. Pozwalają one także na określenie ruchliwości społecznej wiejskiej ludności bezrolnej i jej wpływu na kształtowanie się grupy bezrolnych oraz związku tego procesu z przemianami zachodzącymi w obrębie rolnictwa.

Ludność wiejska żyjąca poza gospodarstwami rolnymi stanowi coraz bardziej znaczącą część mieszkańców wsi. **Z badań wynika, że 54 proc. rodzin zamieszkających na wsi żyje poza gospodarstwem rolnym.** Powiększanie się udziału ludności żyjącej poza gospodarstwami rolnymi ma wieloaspektowe znaczenie przy określaniu przemian zachodzących na obszarach wiejskich. Przede wszystkim świadczy to o pomniejszaniu się roli rolnictwa w wyznaczaniu sytuacji ekonomicznej mieszkańców wsi. W okresie ostatnich kilkunastu lat to ograniczenie stosunkowo szybko zaczęło się pogłębiać.

Przemiany ustrojowe odegrały istotną rolę w wyodrębnianiu się ludności niechłopskiej. Grupę tę zaczęli zasilać emeryci opuszczający gospodarstwa rolne, co było spowodowane zwiększeniem zainteresowania młodych mieszkańców wsi przejmowaniem gospodarstw drogą sukcesji. Do przyczyn odchodzenia od rolnictwa należy zaliczyć również zmiany, które nastąpiły w tym dziale gospodarki pod wpływem nowych uwarunkowań makroekonomicznych, a zwłaszcza działalności w warunkach dużej konkurencji oraz konieczności ograniczania kosztów produkcji. Wobec znacznego rozdrobnienia agrarnego, które cechuje polskie gospodarstwa, bardzo szybko narastać zaczęło ukryte bezrobocie w rolnictwie i niezależnie od skali nierównowagi na rynku

pracy, to właśnie sytuacja w rolnictwie wymuszała zaczęła poszukiwanie innego źródła przychodów pieniężnych.

Według źródeł utrzymania, rodziny niechłopskie po połowie dzielą się na zarobkowe i emeryckie. Przeważająca część rodzin utrzymujących się z zarobków czerpała swoje dochody tylko z jednego źródła, co przekładało się na ogólnie relatywnie niski poziom warunków bytowych tych rodzin. Podział według głównego źródła dochodu wykazał znaczące zróżnicowanie regionalne. Na terenach

wne źródło utrzymania, ciągle stanowią niewielki procent ogółu rodzin zarobkujących. Do przyczyn takiej sytuacji należy zaliczyć przede wszystkim brak doświadczenia w zakresie prowadzenia własnej firmy, ponieważ przed transformacją ustrojową najsilniejszy wpływ na liczebność i status bezrolnych miał chłonny rynek pracy. Istotne znaczenie mają również utrudnienia wynikające z ograniczeń kapitałowych i niskiego poziomu kwalifikacji zawodowych osób z tej grupy. Z badań wynika, że w grupie rodzin bezrolnych rozpowszechnienie działalności gospo-



Wiejskie zawody – Waldemar Ochenkowski, kowal ze wsi Wojnowo na Mazurach.

południowych i północnych, a więc tam, gdzie w skład bezrolnych wchodziły osoby relatywnie młode, a rozwój obszarów wiejskich od wielu lat łączył się z rozpowszechnieniem pracy poza rolnictwem, stosunkowo najwięcej rodzin utrzymywało się z zarobkowania. Odmienna sytuacja dotyczyła środkowych części kraju. Na tych obszarach, zwłaszcza w okresie transformacji ustrojowej, do grona rodzin bezrolnych licznie napływali emerytowani rolnicy.

Pomimo iż większość utrzymujących się z zarobkowania stanowią rodziny, których dochody pochodziły z pracy najemnej, to na uwagę zasługują również te, które posiadały przychód z działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek. Rodziny, dla których jest to głów-

niej na własny rachunek następowo na zasadzie włączania się w już wcześniej zaawansowane procesy wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Przykładem takich zależności jest makroregion południowo-wschodni, teren o dużym rozdrobnieniu agrarnym i wieloletnich tradycjach zarobkowania ludności wiejskiej.

Charakterystyka wiejskich rodzin bezrolnych wykazała, jak istotne znaczenie dla rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich ma wzrost nierolniczej działalności gospodarczej oraz jej wpływ na tendencje przeobrażeń w strukturze społeczno-ekonomicznej wsi.

Prof. dr hab. Alina Sikorska
Dr hab. Danuta Kołodziejczyk
Dr Bożena Karwat-Woźniak

Polskie rolnictwo wobec wyzwań przyszłości

Najbliższa przyszłość polskiego rolnictwa jest bardzo łatwa do przewidzenia.

Determinuje ją wspólna polityka rolna (WPR), której wszystkie podstawowe elementy są określone aż do 2013 roku. Mimo to pewne zmiany są jeszcze możliwe w wyniku ustaleń przyjętych w negocjacjach prowadzonych obecnie na forum Światowej Organizacji Handlu (Runda Doha). Nawet jeśli będą to zmiany istotne, to ich wprowadzanie będzie trwało kilka lat i pewnie nie zakończy się wcześniej niż po 2010 roku.

Wspólna polityka rolna pozostawia tylko niewielki margines swobody na prowadzenie krajowej, rynkowej polityki rolnej. Możemy na przykład uzupełniać, w określonym stopniu, płatności bezpośrednie ze środków krajowych, dopóki płatności te nie osiągną identycznego jak w krajach „starej Unii” poziomu. Natomiast znacznie większa swoboda istnieje w dziedzinie rolnej polityki strukturalnej i polityki rozwoju regionów wiejskich, ale i tu możemy wybierać interesujące nas rozwiązania tylko z zaproponowanego przez Brukselę „menu”. Ponieważ w polityce strukturalnej i rozwoju regionów wiejskich ważne są szczegóły, należy zwracać uwagę na przepisy krajowe (rozporządzenia Rady Ministrów i rozporządzenia ministrów), ustanawiające warunki dostępu do programów. Mogłoby się wydawać, że z upływem lat margines swobody pozostawionej na prowadzenie własnej, krajowej polityki rolnej może tylko maleć, ale nie jest to całkiem oczywiste, do czego jeszcze wrócimy.

Kruchy consensus

Stabilność polityki rolnej Unii Europejskiej oparta była na trwałym od wielu lat consensusie największych krajów członkowskich.

Zwolennikom WPR w dotychczasowym, szalenie kosztownym kształcie przewodziła Francja, będąca największym w liczbach bezwzględnych beneficjentem tej polityki. Odbywało się to przy niechętej zgodzie Wielkiej Brytanii, która otrzymywała w zamian dość poważne redukcje przypadających na nią wpłat do unijnej kasy. Wszystko to działo się przy aprobacie większości krajów Unii, które za cenę WPR kupowały nieco spokoju społecznego, a rządzące partie polityczne nie zrażały sobie wyborców. Wprawdzie już od kilku dziesięcioleci rolnicy są nieliczną grupą wyborczą, lecz jeśli dodać pracowników przemysłu środków produkcji, przemysłu spożywczego, usług dla rolnictwa itp., to liczba wyborców zainteresowanych utrzymaniem się w znacznej mierze dzięki WPR robiła się już znaczną.

Dziś jednak wiele wskazuje na to, że unijny consensus co do wspierania rolnictwa zaczyna się krużyć. Dotychczasowi najwięksi beneficjenci WPR korzystają coraz mniej, ponieważ znaczna część środków została już skierowana do nowych krajów członkowskich. Francja, największy beneficjent może więc już przy ustalaniu następnego budżetu wieloletniego mniej zdecydowanie bronić istniejącego systemu, zwłaszcza że tendencją do przesuwania środków pogłębi akcesja Bułgarii i Rumunii, żeby nie wspomnieć o majaczącym gdzieś na horyzoncie członkostwie Turcji i Ukrainy.

Kraje będące unijnymi płatnikami netto zaczynają domagać się coraz bardziej ograniczenia budżetu Unii lub przynajmniej zahamowania jego wzrostu. Z drugiej strony rosną naciski na rozwój innych niż rolnictwo dziedzin, w tym na przy-

kład infrastruktury, zwłaszcza w nowych krajach członkowskich, a także na zwiększenie środków na badania naukowe. Te przeciwstawne tendencje pogodzić może, zdaniem krytyków obecnego systemu, tylko radykalne zmniejszenie kosztów wspólnej polityki rolnej. Pamiętaj jednak należy, że jest to złudzenie. **Zmniejszenie wydatków na WPR o 50 proc. oznacza zaoszczędzenie 20 mld euro rocznie. Jest to kwota w skali UE tak mała, że jej przesunięcie na badania naukowe czy inwestycje infrastrukturalne nie będzie poważnym wsparciem tych dwu dziedzin, lecz jedynie pustym gestem.**

Groźne propozycje

Zmniejszenie wydatków na WPR musiałyby się odbyć kosztem nowych krajów członkowskich, a w znacznie mniejszym stopniu dotknęłyby kraje „starej” Unii. Pojawiają się także bardzo niebezpieczne dla nowych krajów członkowskich, a wśród nich zwłaszcza dla Polski, koncepcje „renacjonalizacji” polityki rolnej. Za cenę rezygnacji z dążenia do wyrównywania warunków konkurencji, zezwolonyby mianowicie krajom członkowskim na dodatkowe wspieranie własnego rolnictwa, ale już z budżetu krajowego. Bogate kraje członkowskie bez wysiłku dopłacałyby więc do swoich nielicznych rolników, natomiast biedne nowe kraje Unii miałyby poważne kłopoty ze znalezieniem w swych budżetach odpowiednich kwot. Nie trzeba tu dodawać, że w zdecydowanie najgorszej sytuacji znalazłaby się Polska, mająca obecnie wysoki deficyt budżetowy i ograniczone możliwości jego zmniejszania.

Zagrożenie jest poważne, a negatywnych dla Polski skutków przewidywanych zmian WPR nie da się całkowicie uniknąć. Można się wprawdzie pocieszać, że w Unii Europejskiej żadne zmiany nie zachodzą w sposób rewolucyjny. Ponadto nowe kraje członkowskie będą mia-

ły w sprawie zmian WPR dość jednolite poglądy, a będą też mogły liczyć na wsparcie tych spośród krajów UE-15, które nadal pozostają poważnymi beneficjentami tej polityki. Jednakże, jak już stwierdzono, nawet Francja może znacznie mniej zdecydowanie bronić obecnej polityki. Mimo to państwa zainteresowane utrzymaniem *status quo* powinny stanowić dość poważną siłę w negocjacjach, lecz, z drugiej strony, ci którzy płacą, mają, z natury rzeczy, silniejsze argumenty od tych, którzy otrzymują. Świadczy o tym choćby ostateczna wysokość budżetu na lata 2007 – 2013, niewiele odbiegająca od propozycji brytyjskiej, która wielu zbulwersowała.

W sumie obawiać się należy, że nowy budżet Unii, na lata po 2013 roku, będzie dla polskiego rolnictwa jeszcze mniej korzystny niż obecny. Nasze rolnictwo straci pozycję najbiedniejszego w Unii na rzecz bułgarskiego i rumuńskiego. Trudno dzisiaj określić skalę utraconych korzyści, lecz już dziś trzeba mieć świadomość zagrożeń.

Presja najbiedniejszych

Zagrożenia dla polskiego rolnictwa nie będą zresztą wynikać tylko z wewnątrzunijnej ewolucji poglądów na międzynarodowy solidaryzm gospodarczy. Zagrożenia płyną także z zewnątrz, ze strony krajów trzecich, a zwłaszcza krajów Azji, Afryki i Ameryki Południowej. Kraje te, korzystając z forum Światowej Organizacji Handlu, od lat domagają się otwarcia swobodnego dostępu na rynki unijne dla ich produktów. W większości są to produkty rolnicze i spożywcze.

Kraje, zwane dawniej krajami Trzeciego Świata, mają tu argumenty, które UE musi brać poważnie. Jedynie bowiem przychody z eksportu surowców, produktów rolno-spożywczych czy nisko przetworzonych wyrobów przemysłu (np. tekstylia, wyroby hutnicze), pozwolą na import z Europy wytworów najnowocześniejszych technologii przemysłowych.

Z punktu widzenia kosztów, a konkretnie, porównując koszty wytwarzania produktów rolniczych poza Europą z kosztami produkcji w UE, powiększonymi o wydatki na wspólną politykę rolną, opłacalne

byłoby chyba zaprzestanie w Europie produkcji zbóż i sprowadzanie ich z USA i Kanady lub zrezygnowanie z uprawy ryżu we Włoszech i w Hiszpanii na rzecz importu z Azji. Wołowinę należałoby sprowadzać z Argentyny, jagnięcinę i weinę z Australii, a owoce i warzywa z różnych krajów Azji i Afryki. Jest to oczywiście wizja posunięta do absurdu, ale jakieś rozwiązanie pośrednie między autarkią, a pełnym otwarciem rynków musi być znalezione.

Nawet częściowe tylko ustępstwa, robiące miejsce dla produktów rolniczych z krajów trzecich, uwolniłyby dość znaczne ilości ziemi i pracy w krajach Unii. Nadwyżki siły roboczej z rolnictwa nie zostałyby wchłonięte przez współczesny, pra-

na roli produkuje albo i nie produkuje, a rolą się tylko opiekuje.

Gdyby zjawisko to miało przybrać większą skalę, pojawiłby się problem bezpieczeństwa żywnościowego. Wprawdzie prawdopodobieństwo globalnego kataklizmu politycznego czy przyrodniczego wydaje się być znikome, ale żadne państwo nie może sobie pozwolić, aby w wypadku takiego kataklizmu pozostać bez możliwości szybkiego przywrócenia produkcji rolniczej na odpowiednio dużym obszarze. Dlatego grunty wyłączane z użytkowania rolniczego tylko w części mogą być zalesiane lub pozostawiane do przypadkowego zarośnięcia. Odpowiednia część tych gruntów musiałaby być odłogowana, ale w sposób zgodny



cooszczędny przemysł ani przez sektor usług, które coraz częściej wymagają wysokich kwalifikacji i drogiego specjalistycznego wyposażenia. Zwiększyłaby się więc liczba bezrobotnych i to nie tylko w Polsce, ale także w innych państwach UE. Dość znaczna część rolników zaprzestających produkcji mogłaby znaleźć zatrudnienie, przynajmniej częściowe, jako swoiści strażnicy środowiska naturalnego, otrzymujący wynagrodzenie za wypełnianie określonych zadań w ochronie środowiska. Niewykluczone, że następne pokolenia Europejczyków, używając słowa „rolnik”, będą miały na myśli człowieka, który co

z wszelkimi zasadami agrotechniki. Nie jest to wizja niemożliwa do zrealizowania. W USA już w latach dwudziestych ubiegłego stulecia pewną część gruntów przesuwno do rezerwy, uruchamianej w razie potrzeby. Wymagałoby to również utrzymania w gotowości odpowiedniego parku maszyn rolniczych, utrzymywania rezerw nasion i sadzeniaków, a wreszcie – utrzymywania w gotowości (również od strony fachowej) do podjęcia pracy rolnika określonej grupy ludzi pełniących czasowo rolę strażników przyrody.

**Dr Stanisław Gburczyk
Dr Janusz Rowiński**



**Wieloletni
Program Badawczy (2005 – 2009)
IERiGŻ-PIB**

pt. „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania

rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej” realizuje 21 zadań w siedmiu głównych obszarach tematycznych, tj.:

- **polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa w UE,**
- **wpływ funduszy strukturalnych UE na rozwój regionów wiejskich w pierwszych latach członkostwa,**
- **monitorowanie oraz analiza zmian polskiego łańcucha żywnościowego,**
 - **miejsce polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywnościowym,**
 - **polskie gospodarstwa rolnicze w pierwszych latach członkostwa,**
- **zróźnicowanie regionalne rozwoju rolnictwa oraz jego wpływ na problemy ekonomiczne i społeczne obszarów wiejskich,**
- **rachunek nadwyżek ekonomicznych dla wybranych produktów rolniczych i klasyfikacja gospodarstw rolnych według zasad stosowanych w UE.**

Prowadzone badania przedstawiają szanse, jakie dla rozwoju wsi i rolnictwa stwarza wspólna polityka rolna UE, a także wskazują negatywne skutki związane z procesami tych przemian.

Wyniki prac badawczych naukowców Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-Państwowego Instytutu Badawczego publikowane są w licznych wydawnictwach instytutu. Wszystkie prace zamieszczone są również

**na stronie internetowej
www.ierigz.waw.pl.**

Artykuły we wkładce prezentują opracowania zrealizowane w ramach programu.