

ZESZYTY NAUKOWE
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie

SCIENTIFIC JOURNALS
Warsaw University of Life Sciences – SGGW

POLITYKI EUROPEJSKIE,
FINANSE i MARKETING
NR 8 (57) 2012

EUROPEAN POLICIES,
FINANCE AND MARKETING
NO 8 (57) 2012

Wydawnictwo SGGW
Warszawa 2012

Warsaw University of Life Sciences – SGGW Press
Warsaw 2012

RADA PROGRAMOWA

Bogdan Klepacki (SGGW) – prof. dr hab., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Przewodniczący

Mieczysław Adamowicz – prof. dr hab. dr h.c., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Wiceprzewodniczący

Marian Podstawka – prof. dr hab., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Janusz Żmija – prof. dr hab. dr h.c., Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Andrzej P. Wiatrak – prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski

Lubica Bartova – prof., Slovak Agricultural University in Nitra, Słowacja

Julian Briz – prof., Universidad Politecnica de Madrid, Hiszpania

Francesco Sotte – prof., Università Politecnica delle Marche Ancona, Włochy

Sandra Krtalic, Full Professor – Academic Unit for Finance, Department of Economics and Tourism,

Juraj Dobrali, University of Pula, Chorwacja

KOMITET REDAKCYJNY

Marian Podstawka, prof. dr hab. – Redaktor Naczelny

Janina Sawicka, prof. dr hab.

Agnieszka Biernat-Jarka, dr

Marzena Lemanowicz, dr

Halina Powęska, dr

Eugeniusz Pudelkiewicz, prof. SGGW dr hab., redaktor tematyczny (marketing)

Aleksandra Wicka, dr inż. – sekretarz, redaktor tematyczny (ubezpieczenia)

Agnieszka Parlińska, dr inż. – redaktor tematyczny (finanse)

Agata Kropiwek, mgr – redaktor językowy, język polski

Christian Richter, dr – redaktor językowy, język angielski

Wiesław Szczesny – prof. SGGW dr hab., redaktor statystyczny

PROJEKT OKŁADKI – Tomasz Tabor

REDAKCJA TECHNICZNA – Tomasz Ruchniewicz

ADRES KORESPONDENCYJNY

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

tel./fax: 22 593 40 77; e-mail: kpam@sggw.pl

ISSN 2081-3430

Wydawnictwo SGGW

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

tel. (22) 593 55 20 (-22, -25 – sprzedaż), fax (22) 593 55 21

e-mail: wydawnictwo@sggw.pl, www.wydawnictwosggw.pl

Druk: Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzcyk, www.grzeg.com.pl



„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie.”
Projekt opracowany przez Szkołę Główną Gospodarstwa Wiejskiego
Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju
Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013
Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

SPIS TREŚCI

LISTA RECENZENTÓW (NR 7 i 8)	8
Adamowicz Mieczysław Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w kontekście zmian klimatu na świecie	9
Artyszak Arkadiusz Zmiany w produkcji buraka cukrowego w województwie lubelskim w latach 2002–2011 <i>Changes in sugar beet production in the province of Lublin in 2002–2011</i>	26
Babuchowska Karolina, Marks-Bielska Renata Unowocześnianie gospodarstw rolnych z województwa warmińsko-mazurskiego w ramach PROW 2007–2013 <i>Modernization of farms from the warmińsko-mazurski region under the RDP 2007–2013</i>	36
Bielski Stanisław Produkcja surowców energetycznych w Polsce w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej <i>Energy feedstock production in Poland in the context of the Common Agricultural Policy</i>	47
Biernat-Jarka Agnieszka Finansowanie płatności bezpośrednich z budżetu Unii Europejskiej w latach 2007–2011 <i>Financing of direct payments from the EU budget, in 2007–2011 years</i>	60
Bogusz Małgorzata, Horyń Marcin Efekty pracy instytucji doradczych we wdrażaniu zasady cross-compliance na przykładzie województwa małopolskiego <i>Effects work of advisory institutions in the implementation of the principle of cross-compliance as an example Malopolska Province</i>	71
Bórawski Piotr, Gotkiewicz Wojciech Rola integracji europejskiej i Wspólnej Polityki Rolnej w rozwoju gospodarstw rolnych posiadających alternatywne źródła dochodów <i>The role of European integration and Common Agricultural Policy in the development of farms having alternative sources of income</i>	82
Chlebicka Aleksandra, Litwiniuk Przemysław Nowe ramy strategiczne dla polityki rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020 <i>New strategic framework for rural development policy for 2014–2020</i>	94

Czykier-Wierzba Dorota Początki Wspólnej Polityki Rolnej w EWG <i>Beginnings of the Common Agricultural Policy in the European Economic Community</i>	103
Czyżewski Andrzej, Stępień Sebastian Stare i nowe we wspólnej polityce rolnej 2014–2020 – próba oceny z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa <i>The Old and the New in Common Agricultural Policy 2014–2020 – attempt to assess in terms of the interest of Polish agriculture</i>	116
Giejbowicz Edmund, Chlebicka Aleksandra Wspieranie innowacyjności we Wspólnej Polityce Rolnej <i>Supporting innovation in the Common Agricultural Policy</i>	130
Golasa Piotr Udział instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej w kształtowaniu się dochodów gospodarstw w zależności od typu rolniczego <i>Effect of selected instruments of the Common Agricultural Policy on the farm incomes in Poland depending on type of farm</i>	139
Gołębiewski Jarosław Podział korzyści ekonomicznych w kanałach marketingowych na rynku żywności w warunkach zmieniającej się koniunktury gospodarczej <i>Distribution of economic benefits in marketing channels on the food market under changing economic conditions</i>	149
Gotkiewicz Wojciech, Bórawski Piotr, Stefańska Dorota Funkcjonowanie gospodarstw rolnych uczestniczących w programie rolnośrodowiskowym na przykładzie powiatu mławskiego <i>Functioning of farms included in agri-environmental programme based on the example of Mława powiat</i>	159
Gotowska Małgorzata, Jakubczak Anna Jakość życia mieszkańców wsi w wybranych regionach Polski <i>Quality of life in rural inhabitants in selected regions of Polish</i>	174
Grębowiec Mariusz Wspólna Polityka Rolna a zmiany w podejściu do jakości w przedsiębiorstwach sektora rolno-spożywczego w Polsce <i>Common politician rural but changes in approach for quality in enterprises of sectors nutritive rural in Poland</i>	184
Grużewska Agata, Niedziółka Małgorzata Perspektywy rozwoju rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce Wschodniej <i>Perspectives of family farms development in Eastern Poland</i>	193

Judzińska Agnieszka Przemiany w polskim przemyśle cukrowniczym na tle reform regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej <i>Transformation in the Polish sugar industry against the background of the sugar market reform in the European Union</i>	203
Kacprzak Marzena, Juras Anna Gmina Klembów jako przykład realizacji lokalnej polityki gospodarczej <i>Klembów commune as an example of implementation of the local economic policy</i>	215
Kapusta Franciszek Polska wieś na drodze zrównoważonego rozwoju <i>Polish Countryside Toward Sustainable Development</i>	228
Kierczyńska Sylwia Znaczenie Wspólnej Polityki Rolnej dla producentów owoców i warzyw w Polsce <i>Importance of the Common Agricultural Policy for fruits and vegetables producers in Poland</i>	241
Kowalewska Magdalena D., Prokopiuk Adam Wykorzystanie środków w ramach osi 3 PROW w województwie podlaskim <i>Use of funds under Axis 3 of the RDP in Podlasie province</i>	253
Kutkowska Barbara, Berbeka Tomasz Wspólna Polityka Rolna wobec wyzwań rolnictwa na Dolnym Śląsku <i>Common Agricultural Policy in the face of challenges of agriculture on Lower Silesia</i>	266
Lipińska Izabela Wspieranie ubezpieczeń rolnych przez państwo – aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne <i>Agricultural insurance subsidized by the state – legal, economic and social aspects</i>	279
Lizińska Wiesława, Kisiel Roman Zasoby terenów inwestycyjnych w woj. warmińsko-mazurskim <i>Resources of investment areas in the Warmia and Mazury province</i>	289
Łaguna Teresa Maria, Łaguna Dariusz Rozwój obszarów wiejskich a lokalizacja elektrowni wiatrowych <i>Development of rural areas vs. localization of wind farms</i>	299
Łęczycki Kazimierz Globalny kryzys ekonomiczny i finansowy w kształtowaniu procesów koncentracji ziemi użytkowanej rolniczo <i>Shaping the processes of agricultural land concentration, against the background of the global economic and financial crisis</i>	310

Mickiewicz Bartosz Charakterystyka produkcji zwierzęcej w świetle powszechnego spisu rolnego z 2002 i 2010 r <i>Characteristics of animal husbandry according to common agricultural census from 2002 and 2010</i>	322
Milewska Anna, Sudol Bartosz Wybrane instrumenty finansowania zadań publicznych stosowane w gospodarce finansowej gmin – wyniki badań <i>Selected aspects of financing of communal tasks in the budget of local government unit – the results of the research</i>	333
Niezgoda Dionizy Gospodarowanie ziemią a Wspólna Polityka Rolna <i>Land management and Common Agricultural Policy</i>	345
Paluchová Johana <i>The new approach on food quality: an important factor on consumer behavior and trends in food quality</i>	355
Poczta Walenty, Rzeszutko Anna Rozwój rolnictwa w Polsce w warunkach Wspólnej Polityki Rolnej <i>The development of agriculture in Poland in terms of Common Agricultural Policy</i>	366
Pomianek Iwona Zmiany poziomu rozwoju obszarów wiejskich województwa podlaskiego w latach 2002 i 2010 <i>Changes in rural areas development level in Podlaskie Voivodeship in 2002 and 2010</i>	382
Rytko Anna Wspólna Polityka Rolna i jej efekty po wdrożeniu reformy z 2003 roku <i>The Common Agricultural Policy and her effects after initiating reforms from the year 2003</i>	392
Sawicka Janina, Rykowska Joanna Aktywność zawodowa kobiet wiejskich – perspektywa unijnej polityki równości szans <i>Economic activity of women in rural areas – EU equal chances policy perspective</i> ...	402
Spychalski Grzegorz Rozwój zrównoważony obszarów wiejskich w kontekście ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej UE <i>Rural areas sustainable development in the context of EU Common Agricultural Policy evolution</i>	412

Sroka Wojciech, Musiał Wiesław	
Ocena wybranych instrumentów wsparcia gospodarstw drobnotowarowych <i>The evaluation of chosen instruments of financial support of small farms</i>	425
Suchoń Aneta	
Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój spółdzielczości rolniczej <i>Impact of the Common Agricultural Policy on the development of agricultural cooperatives</i>	438
Szwacka-Mokrzycka Joanna	
Znaczenie wsparcia unijnego w pobudzaniu rozwoju gmin <i>Role of EU funds in promoting communes development</i>	453
Tereszczuk Mirosława	
Wpływ instrumentów handlu zagranicznego na wymianę handlową produktami mięsnymi w okresie integrowania Polski z Unią Europejską <i>The influence of instruments of the foreign trade on the trade exchange with meat products in the period of integrating Poland with the European Union</i>	462
Trajer Marzena, Wojtkiewicz Marek	
Działania Agencji Rynku Rolnego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej <i>Activities of Agricultural Market Agency in the scope of Common Agricultural Policy</i>	471
Wieliczko Barbara	
Finanse publiczne w UE a finansowanie krajowej i unijnej polityki rolnej w latach 2014–2020 <i>Public finance in the EU and financing national and EU agricultural policy in the period 2014–2020</i>	485
Witkowska-Dąbrowska Mirosława, Napiórkowska-Baryła Agnieszka	
Stan wykorzystania infrastruktury ochrony środowiska oraz nakłady na środki trwałe ochrony środowiska na wsi <i>Current state of the environmental protection infrastructure use and outlays on fixed assets in nature conservation in rural areas</i>	496
Wójcik Ewa, Nowak Anna	
Analiza substytucji pracy ludzkiej kapitałem w towarowych gospodarstwach rolnych w pierwszych latach członkostwa Polski w UE <i>An analysis of labor substitution with capital rural producers farms during first years of EU accession by Poland</i>	505
Żmija Janusz, Czekał Marta	
Wspólna Polityka Rolna a rozwój drobnych gospodarstw rolnych <i>Common Agricultural Policy and the development of small farms</i>	518

LISTA RECENZENTÓW (NR 7 i 8)

prof. dr hab. dr h.c. Mieczysław Adamowicz,
prof. dr hab. Roman Kisiel,
prof. dr hab. Bogdan Klepacki,
prof. dr hab. Marian Podstawka,
dr hab. Janina Sawicka,
prof. dr hab. Eugeniusz Pudełkiewicz,
dr hab. Wojciech Pizło,
dr hab. Ludwik Wicki,
dr hab. Jarosław Gołębiewski,
dr Anna Rytko,
dr inż. Aleksandra Wicka,
dr Agnieszka Biernat-Jarka,
prof. dr hab. Wiesław Musiał,
prof. dr hab. Janusz Toruński,
dr hab. Tomasz Siudek,
dr inż. Dariusz Strzębicki,
dr hab. Joanna Szwacka-Mokrzycka,
dr Ryszard Kata,
dr Sylwester Kozak,
dr Teresa Nowogródzka,
dr Sylwester Kozak,

Doc. Ing. Lubomir Paska,
Phd., Ing. Ivana Varyova,
Phd., Ing. Radovan Savov,
Phd., Ing. Drahoslav Lancaric,
Phd., Doc. Ing. Albin Malejcik,
Csc., Ing. Renata Prokeinova Phd.,
Prof. Ing. Jozef Hudak, Phd.

Mieczysław Adamowicz

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w kontekście zmian klimatu na świecie

Common Agricultural Policy in the Context of Climate Change

Praca poświęcona zmianom klimatycznym, ich przyczynom i skutkom dla rolnictwa i obszarów wiejskich. Analiza przeprowadzona została w kontekście dotychczasowej i przyszłej Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Zmiany klimatyczne uwzględniano dotychczas w pakiecie zmian środowiskowych, aktualnie przewiduje się wyodrębnienie problematyki zapobiegania i adaptacji do zmian klimatycznych w nowych praktykach wspólnotowych w tym we Wspólnej Polityce Rolnej. Uwzględnienie zmian klimatycznych we WPR rodzi potrzebę rozwoju badań naukowych w tym zakresie.

Wstęp

Rolnictwo, leśnictwo i gospodarka wiejska są silnie uzależnione od klimatu i innych uwarunkowań przyrodniczych. Dające się zauważyć istotne zmiany klimatu na kuli ziemskiej z natury rzeczy mają istotne znaczenie dla gospodarowania w rolnictwie i muszą być uwzględnione przez prowadzoną politykę rolną jak też wmontowane w szersze strategie rozwoju społeczno-gospodarczego. Komisja Europejska proponując strategię Europa 2020 zmiany klimatu uwzględnia i wyznacza konkretne cele adaptacji do zmian klimatycznych. Zmiany klimatu stały się także istotnym czynnikiem kształtującym przyszły model Wspólnej Polityki Rolnej.

Początkowo zmiany klimatu miały pośredni wpływ na wspólną politykę rolną, zwłaszcza poprzez uwzględnienie celów i instrumentów agrośrodowiskowych. Bezpośrednio problem ten stał się przedmiotem zainteresowania Wspólnej Polityki Rolnej w czasie tzw. „przeгляdu zdrowotnego” (Health Check zainicjowanego w 1997 roku), aktualne cele związane z ograniczaniem czynników niekorzystnych zmian klimatycznych stają się jednym z oficjalnych celów strategii rozwoju Europy i polityk gospodarczo-społecznych prowadzonych na szczeblu unijnym. Można wręcz mówić o polityce klimatycznej Unii Europejskiej.

Zmiany klimatyczne są przedmiotem zainteresowania organów Unii Europejskiej w ramach polityki środowiskowej a także polityki energetycznej i wspólnej polityki rolnej. Ideą, która powinna być przy tym realizowana, jest integracja tych polityk a zmiany klimatu mogą być ogniwem spajającym cele i instrumenty różnych polityk gospodarczych. Celem artykułu jest analiza zmian klimatycznych oraz ich oddziaływania na rolnictwo a także określenie wpływu zmian klimatycznych na dotychczasową i przyszłą politykę rolną w krajach Unii Europejskiej.

Środowisko jako przedmiot zainteresowania wspólnej polityki rolnej.

Rolnictwo i gospodarka wiejska są wtopione w środowisko przyrodnicze i wykorzystują jego elementy jako czynniki produkcji. Środowisko przyrodnicze, a zwłaszcza jego warunki glebowe, wodne i klimatyczne w zasadniczym stopniu warunkuje działalność rolniczą i uzyskiwane w tym sektorze wyniki.

W ciągu rozwoju historycznego rolnictwo adoptowało się do warunków przyrodniczych i środowiskowych. W życiu poszczególnych pokoleń rolników warunki środowiskowe były wielkością względnie stałą a zmiany środowiskowe były na tyle niewielkie że rolnicy mogli względnie łatwo się do nich dostosować. Od pewnego czasu, obejmującego ostatnie dwadzieścia lat XX wieku i 12 lat XXI wieku zmiany w środowisku stawały się coraz szybsze głębsze i nieodwracalne. Ujawniają one się zwłaszcza w ograniczaniu zasobów i pogarszaniu stosunków wodnych w glebie i na jej powierzchni, w nasilaniu się erozji i degradacji gleb, pojawieniu się zjawiska stepowienia i pustyńnienia w strefach klimatu umiarkowanego i In. W ostatnich latach coraz częściej i z coraz większą Intensywnością ujawniły się zmiany klimatyczne, które stawały się istotnym problemem dla funkcjonowania nie tylko rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa, sektorów ściśle powiązanych z przyrodą ale także innych dziedzin gospodarki. Zmiany klimatyczne również w Polsce, podobnie jak i w całej Europie, wywierają presję nie tylko na gospodarkę rolną i całą gospodarkę wiejską ale także na życie mieszkańców wsi wynikające z fizycznych zagrożeń dla budynków, osad, infrastruktury i całych osiedli wiejskich.

Relacje między środowiskiem i rolnictwem mają charakter dwustronny, to znaczy, że rolnictwo z jednej strony odczuwa skutki zmian środowiskowych lecz jednocześnie powoduje lub wzmacnia te zmiany. Te relacje zostały zauważone w czasach kiedy rodziła się koncepcja zrównoważonego rozwoju, zalecająca uwzględnienie w polityce gospodarczej aspektów środowiskowych na równi z aspektami gospodarczymi i społecznymi. Wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jest realizowane praktycznie od początku lat sześćdziesiątych. W pierwotnych założeniach Wspólnej Polityki Rolnej przyjmowano, że rolnictwo powinno być integralną częścią gospodarki i ważnym czynnikiem życia społecznego. Konkurencyjność rolnictwa powinna być osiągana przez między innymi racjonalne wykorzystanie zasobów produkcyjnych, także tych przyrodniczych, dla podniesienia produktywności i wzrostu produkcji rolnej. Ukierunkowanie wspólnej polityki rolnej lat sześćdziesiątych na rolnictwo i jego cele produkcyjne skutkowało nadwyżkami produkcji rolnej co skłaniało do poszukiwania w latach siedemdziesiątych narzędzi o charakterze strukturalnym w tym do stosowania w trudnych warunkach przyrodniczych gospodarowania w rolnictwie. Dotyczyło to zwłaszcza obszarów górskich i innych terenów o niekorzystnych warunkach środowiskowych.

Reforma wspólnej polityki rolnej w latach 1985–2002 przyniosła obok innych celów, instrumentów i efektów działania uświadamiające rolnikom ich rolę wobec środowiska przyrodniczego. Rozwijany wtedy i w latach następnych system dopłat bezpośrednich dla rolników był coraz bardziej warunkowany spełnieniem wymogów środowiskowych. Wprowadzone w ramach reformy MC Sharrego a kontynuowane następnie w ramach Agendy 2000 płatności z tytułu wyłączenia gruntów z uprawy oraz uzależnienie możliwości uzyskania subwencji kompensacyjnych od zmniejszania

powierzchni upraw i obniżania obsady i intensywności produkcji zwierzęcej miały, chociaż jeszcze nie wyartykułowane, wyraźne oddziaływanie na zmiany klimatu.

Wspólna Polityka Rolna kreowana w wyniku przyjętej Agendy 2000 i dodatkowych uzupełnień z 2003 roku wprowadziła zasadę wzajemnej zgodności (cross compliance) co oznaczało ustalenie płatności dla rolników prowadzących określone kierunki produkcji z obowiązkiem spełniania konkretnych standardów środowiskowych przez gospodarstwo rolne.¹ Metody produkcji rolniczej, bezpieczne i przyjazne dla środowiska naturalnego, były także kryterium przy realizacji celów jakościowych dotyczącego surowców i produktów rolnych oraz zapewnienia bezpiecznej żywności.

Wprowadzone przez reformę MacSharrego tzw. „środki towarzyszące” w tym ochrona środowiska i zalesienie funkcjonują razem z wcześniej wprowadzonymi instrumentami i są ciągle rozszerzane. Wsparcie dla rolnictwa na terenach o warunkach szczególnie niekorzystnych dla produkcji rolnej dało możliwość utrzymania rolnictwa na terenach położonych na obszarach górskich i na innych terenach o niekorzystnych warunkach środowiskowych. Aspekty środowiskowe stawały się także coraz ważniejszym elementem kształtowania polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Wdrażanie funkcji środowiskowych w ramach WPR następowało stopniowo. Wdrażanie tych funkcji służyło budowaniu koncepcji zrównoważonego modelu europejskiego rolnictwa, w którym rodzinne gospodarstwa rolne realizowały zarówno zadania produkcyjno-gospodarcze jak i funkcje dostarczenia dóbr publicznych takich jak kształtowanie krajobrazu, zapobieganie zjawisku erozji, degradacji gruntów, oferowanie terenów osadniczych i rekreacyjnych. Koncepcja zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w praktyce oznacza praktyczną integrację zasad odnowy środowiska i wspólnej polityki rolnej polegającej na uznaniu nadrzędności i odnowy środowiska jako nieodzownego warunku zrównoważonego rozwoju.²

Działanie, stymulujące ochronę środowiska i rozwój zrównoważony wynikające z WPR w praktyce rolnej Polski były wmontowane w okresie przedakcesyjnym w Sektorowy Program Operacyjny zaś po uzyskaniu członkostwa w Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2014.

W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora rolnego żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich w latach 2004–2006 przeznaczono znaczne kwoty na przywracanie potencjału produkcji rolnej i leśnej zniszczonego w wyniku zniszczeń katastroficznych, na gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi i inne cele infrastrukturalne w sferze środowiska na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013 ARiMR wydała 3,7 mld zł., 33% środków na wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz dalsze 1,5 mld zł. tj. 13,6% środków PROW na program rolno środowiskowy a także znaczące kwoty na zalesienie i odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonej przez zjawiska katastroficzne.

¹ Stańko S. Wspólna Polityka Rolna, jej reformy i perspektywy rozwoju podstawowych rynków rolnych w Polsce (w) Adamowicz M (red): Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej Wyd. SGGW Warszawa 2009, s. 51

² Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle realiów prawa UE i prawa międzynarodowego, Kancelaria Senatu RP. Opinie i Ekspertyzy OE – 186 Marzec 2012

Zasady wzajemnej zgodności obowiązujące w tzw. „starych krajach” w latach 2005–2007 były wdrażane stopniowo w nowych krajach członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej. Działania te prowadzone były w 3 obszarach:

- ochrony środowiska naturalnego w tym naturalnych środowisk roślin i zwierząt, gniazd ptaków, czystości wód gruntowych i gleby, utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt,
- zdrowia publicznego ludzi i stosowanie środków ochrony roślin, zdrowotności roślin i zwierząt
- dobrostanu zwierząt w tym warunków chowu, transportu i uboju zwierząt.

W 2007 r. został zapoczątkowany tzw. Przegląd Zdrowotny WPR (The CAP Health Check), który był przeprowadzony jako poszukiwanie rozwiązań na nowe pojawiające się wyzwania współczesnego świata. Wśród tych wyzwań, obok czynników ekonomicznych, do najważniejszych zaliczono zmiany klimatyczne, wzrost zapotrzebowania na paliwa i rosnący deficyt wody. Działania wynikające z Przeglądu Zdrowotnego WPR podkreślają silniejsze zintegrowanie WPR z innymi politykami wspólnotowymi, tak, aby osiągnąć harmonijny rozwój na całym terytorium Unii Europejskiej. Łączy się to z lepszą integracją regionów o trwale niekorzystnych warunkach naturalnych i strukturalnych, które zajmują znaczącą powierzchnię użytków rolnych w Unii Europejskiej.³

Zmiany klimatyczne a rozwój rolnictwa

Zmiany klimatyczne to jedno z najważniejszych wyzwań globalnych XXI wieku, wymuszających konieczność dostosowania się zarówno poszczególnych podmiotów gospodarczych jak też regionów, krajów i kontynentów. Zmiany te mają charakter kompleksowy, wyrażają się globalnym ociepleniem, wahaniami wielkości i rozkładu opadów oraz częstszym występowaniem zjawisk ekstremalnych takich jak susze, huragany, powodzie, podnoszenie poziomu morza i innych zjawisk o charakterze katastroficznym. Szczególnie silny wpływ zmiany te wywierają na rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo.

Zmiany klimatyczne można zdefiniować jako istotne statystycznie odstępstwo od przeciętnych stanów parametrów kształtujących warunki pogodowe na kuli ziemskiej. Uznawane są one za globalne zjawisko stwarzające wyzwania środowiskowe, społeczne i gospodarcze. Istotą tych zmian jest, powodowana głównie przez działalność ludzką, zwiększona emisja gazów cieplarnianych, które wzmacniają efekt cieplarniany w postaci podnoszenia temperatury Ziemi, która z kolei wpływa na środowisko fizyczne, przyrodę i zdrowie ludzi. Efekty zmian klimatycznych uwidaczniają się zatem w wyższej temperaturze powietrza oraz wód oceanicznych, nasileniem zjawiska topnienia śniegu i lodowców oraz podwyższeniu poziomu wody w morzach. Chłodne i mroźne dni i noce zdarzają się rzadziej, częściej występują natomiast fale upałów. W skali globalnej wielkość opadów wzrosła w takich regionach jak Australia, Azja Centralna, basen śródziemnomorski, zachodnia część USA. W wielu innych regionach obserwuje się

³ Adamowicz M. Perspektywiczne kierunki ewolucji wspólnej polityki rolnej. Roczniki Nauk Rolniczych Seria G Ekonomia Rolnictwa Tom 90, Warszawa 2000, s. 18-31

pojawiające się często susze. Nawalne deszcze i powodzie stały się bardziej powszechne a szkody powodowane przez wichury, sztormy i cyklony tropikalne są coraz większe.⁴

W ciągu ostatniego stulecia średnia temperatura Europy wzrosła o około 1%, a ten wzrost został przyspieszony w ciągu ostatnich 50 lat. Powiększające się wahania temperatur, zmieniające się rozłożenie opadów rocznych w czasie, częściej pojawiające się posuchy ale także niszczące wichury i powodzie, są to typowe objawy zmian klimatu. Straty gospodarcze powodowane przez zmiany klimatyczne występują we wszystkich sektorach gospodarki a zwłaszcza w budownictwie, rolnictwie i leśnictwie. Efekt cieplarniany wynika z coraz większej emisji tzw. gazów cieplarnianych tj. pary wodnej, dwutlenku węgla, metanu, podtlenku azotu i in. Człowiek przez swą działalność powoduje, że dwutlenek węgla zmagazynowany przez miliony lat w surowcach mineralnych (węgiel, ropa) i w glebie (próchnica) zostaje uwolniony szybciej niż w naturalnych procesach przyrodniczych w atmosferze. Źródłem emisji gazów cieplarnianych są wszystkie sektory gospodarki, w tym rolnictwo (tab. 1).

Tab. 1 Globalna emisja gazów cieplarnianych na świecie wg sektorów w 2004 r.

Sektor	Udział w %
Energetyka	26
Przemysł	19
Leśnictwo i inne systemy naturalne	18
Rolnictwo	14
Transport	13
Mieszkalnictwo i gospodarka komunalna	8
Odpady	3

Źródło: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) *Climate Change*, Genewa 2007

Zmiany klimatu wywierają niewątpliwy wpływ na rozwój i funkcjonowanie różnych sektorów gospodarki, w tym szczególnie na sektory wykorzystujące środowisko przyrodnicze. Przewiduje się, że do końca XXI wieku przeciętna temperatura na ziemi w stosunku do okresu przedprzemysłowego może wzrosnąć nawet o 5°C, co może skutkować wieloma ekstremalnymi formami pogody. Obawa przed niekorzystnymi zmianami klimatu prowadzi do świadomego kształtowania polityki zmian klimatycznych, której zasadniczą częścią staje się ograniczenie zużycia energii i emisji CO₂ oraz innych gazów cieplarnianych.

W krajach wysoko rozwiniętych emisja CO₂ kształtuje się na poziomie około 15 ton na głowę mieszkańca, w krajach o średnim poziomie dochodów jest trzykrotnie, a w krajach słabiej rozwiniętych prawie 10 krotnie mniejsza. Jednak można zauważyć,

⁴ World Development Report 2010. Development and Climate Change, The World Bank Washington DC s. 4

że w każdej grupie krajów rozmiary emisji są mocno zróżnicowane. Gdy w Luksemburgu i Australii emituje się około 27 ton CO₂ na głowę, to w Szwajcarii emisja wynosi tylko 7 ton. Ważne jest więc poszukiwanie nowego modelu gospodarki emitującej mniej dwutlenku węgla i ograniczenia tempa ocieplania klimatu.

Zapobieganie zmianom klimatycznym

Poza sektorem energetycznym dużą nadzieję na przeciwdziałanie zmianom klimatu stwarza odpowiednie zarządzanie wykorzystaniem ziemi i wody w systemie produkcji rolnej, gospodarce leśnej i rybołówstwie oraz zachowanie bioróżnorodności. Istnieje potrzeba wzmocnienia działań podnoszących produktywność przy długotrwałym zachowaniu korzystnych walorów środowiskowych. Wśród różnych działań mogących mieć pozytywny wpływ w tym obszarze można wymienić: redukcję emisji w sektorze energetycznym, w rolnictwie, użytkowaniu ziemi, przemyśle i transporcie, oraz adaptację do zmian klimatycznych różnych systemów produkcji, konsumpcji i wymiany. W rolnictwie należy poszukiwać takich strategii rozwoju, które będą korzystne zarówno dla rolników jak i dla środowiska.

Wyzwania wynikające ze zmian klimatu dla rolnictwa wiążą się głównie z emisją dwóch gazów – podtlenku azotu i metanu. Podtlenek azotu wydalany jest przez użytki rolne w efekcie mikrobiologicznego przetwarzania nawozów azotowych w glebie. Emisja podtlenku azotu stanowi 50% całej emisji gazów przez rolnictwo. Emisja metanu wynika z procesów trawiennych głównie zwierząt przeżuwających. Emisja obu gazów wiąże się ze sposobami gospodarowania obornikiem. Rolnictwo w odróżnieniu od innych sektorów wytwarza niewielką ilość dwutlenku węgla – najbardziej rozpowszechnianego gazu cieplarnianego.

Zmianami klimatu zaczęto się interesować w latach dziewięćdziesiątych, kiedy to powołano Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych ds Zmian Klimatu, Interdyscyplinarny Zespół Naukowców, który opracował i opublikował szereg raportów o przyczynach i konsekwencjach tych zmian.⁵

Konsekwencje zmian klimatycznych mogą być zarówno pozytywne (wydłużenie okresu wegetacji, możliwość wprowadzenia do uprawy nowych gatunków i odmian roślin, ograniczenie występowania niektórych chorób i szkodników itp.) jak i negatywne, które powodują utrudnienie procesów produkcyjnych, straty, zwiększenie ryzyka produkcji, zniszczenia upraw, obniżenie plonów i inne. Patrząc na zestawione efekty w tabeli 2 wydaje się, że przeważają efekty negatywne.

Przyjęty w ramach negocjacji międzynarodowy protokół z Kyoto, który ratyfikowała również Polska, wyznaczał krajom uprzemysłowionym zadanie w dziedzinie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych pochodzenia antropogenicznego czyli dwutlenku węgla, metanu, podtlenku azotu w 2012 r. o 12% w stosunku do lat 1988–1990. Polska była zobowiązana do ograniczenia w latach 2008–2012 emisji tych

⁵ IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva. Raporty i publikacje w sprawie zmian klimatu, publikował również Bank Światowy.

gazów o 6%, który to cel poprzez zmiany strukturalne w gospodarce a zwłaszcza przez likwidację wielkich zakładów przemysłowych w pełni osiągnięto. W 2007 r. Unia Europejska poszła dalej proponując dalszą redukcję gazów cieplarnianych. W grudniu 2009 r. na konferencji klimatycznej w Kopenhadze Unia potwierdziła chęć dalszego obniżenia gazów cieplarnianych a także przyjęła na siebie pełnienie funkcji lidera w oddziaływaniu na inne kraje w zakresie upowszechnienia dobrych praktyk w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu oraz adaptacji do tych zmian. W związku z tym przyjęty przez Wspólnotę pakiet energetyczno-klimatyczny zobowiązywał kraje członkowskie do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 20% do roku 2020 w stosunku do roku 1990.

Tab. 2. Konsekwencje zmieniających się warunków klimatycznych: pozytywne i negatywne

Pozytywne	Negatywne
<ul style="list-style-type: none"> • Wydłużony okres wegetacyjny • Możliwość wprowadzania nowych odmian i gatunków upraw • Korzystny dla roślin efekt wzbogacenia atmosfery w CO₂ • Ograniczenie występowania niektórych szkodników i chorób 	<ul style="list-style-type: none"> • Zmniejszona dostępność wody w szerokościach umiarkowanych i półsuchych – deficyt wody do nawadniania oraz spadek wilgoci glebowej • Utrata węgla w glebie • Mineralizacja węgla organicznego w glebie • Pogarszanie warunków glebowych spowodowanych deficytem wody (zagęszczanie i pęknięcie) • Stres termiczny u roślin i zwierząt hodowlanych powodowany falami upałów • Szkody w uprawach (skutki zjawisk ekstremalnych) • Ograniczenie możliwości uprawy niektórych roślin rolniczych • Zmiana zasięgu w występowaniu nowych szkodników i chorób wymagająca zwiększonego stosowania pestycydów

Źródło: European Climate Change Programme, Working Group II, Impacts and Adaptation, Agriculture and Forestry, Sectoral Report

Rozpoczęto także przygotowania i negocjacje dotyczące działań w zakresie ochrony klimatu po 2012 r. obejmujące rozszerzenie zobowiązań w stosunku do Protokołu z Kioto jak też rozszerzenie działań na nowe obszary. Takiego porozumienia nie udało się jednak osiągnąć a dokument sformułowany przez grupę krajów pozaeuropejskich wprowadzony w Kopenhadze tzw. *Copenhagen Accord* nie ma mocy wiążącej. Konsultacje zarówno w skali światowej jak i w ramach Unii Europejskiej toczą się dalej. Proponowane rozwiązania nie odpowiadają różnym krajom, także Polska nie jest gotowa do zgody na propozycje dalszego ograniczenia emisji dwutlenku węgla ze względu na dużą rolę węgla w energetyce i całej gospodarce narodowej kraju.

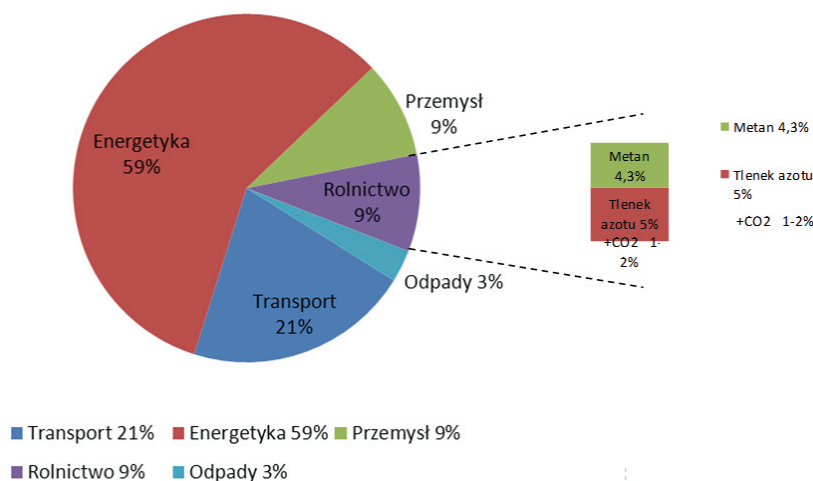
Zmiany klimatu a rolnictwo

Zmiany klimatu mają wpływ na wszystkie struktury gospodarki, spośród których rolnictwo i leśnictwo to sektory szczególnie wrażliwe na warunki pogodowe i ograniczenia geograficzne. Te dwa sektory oddziałują bezpośrednio na środowisko przyrodnicze danego obszaru. Powierzchnia rolna UE (27 państw członkowskich) zajmuje 183,2 mln hektarów co stanowi 47% całkowitego terytorium UE. Jeśli uwzględnić także lasy to udział ten wzrośnie do 78%. W Polsce wskaźniki te są jeszcze wyższe. Rolnictwo i leśnictwo są więc bezpośrednio związane ze zmianami klimatycznymi zarówno od strony skutków jak i od strony przyczyn je wywołujących.

Rolnictwo z jednej strony jest sektorem, w którym zmiany klimatu mogą powodować duże szkody, z drugiej strony jest źródłem przyczyn, które potęgują zmiany klimatu. Według danych Komisji Europejskiej z 2009 r. sektor rolny w skali światowej odpowiada za 14% emisji gazów cieplarnianych wywołanych działalnością człowieka. Rolnictwo przyczynia się głównie do emisji metanu i podtlenku azotu, które wpływają na ocieplenie klimatu nie mniej niż dwutlenek węgla. Udział sektora rolnego w emisji gazów cieplarnianych do atmosfery w krajach Unii Europejskiej szacowany jest na 9,2%. Zmiany klimatyczne mają bezpośredni wpływ na możliwości, wielkość i jakość produkcji rolnej a także na ogólne warunki i jakość życia na obszarach wiejskich.

Według ocen Komisji Europejskiej z lat 2007–2008 rolnictwo europejskie odpowiada za 9,2% emisji gazów cieplarnianych na co składa się w 5,3% rozkład nawozów azotowych w gruntach rolnych i 3,9% emisja metanu w związku z hodowlą zwierząt. Do tego należałoby dodać emisję CO₂ związaną z wykorzystaniem energii w rolnictwie. Dane dla roku 2006 przedstawia rys 1.

Rys 1. Emisja gazów cieplarnianych w krajach Unii Europejskiej w 2006 r.



Źródło: Europejska Agencja Środowiska (EEA), Raport o zmianach klimatu

Stosunkowo silny wpływ na zmiany klimatu wywiera rolnictwo w Irlandii (26%), na Litwie i Łotwie (po 18%) oraz we Francji i Danii (15–17%). W Polsce, podobnie jak średnio w Unii Europejskiej, rolnictwo emituje około 9% gazów cieplarnianych.

Model relacji między zmianami klimatu a rolnictwem przedstawia rys. 2. Rolnictwo służy wytworzeniu biomasy co skutkuje utratą węgla z gleby. Emisja gazów cieplarnianych oddziałuje na gospodarkę i społeczeństwo. Skutkom tej emisji można zapobiegać, jak też adaptować się do nich.

Rys 2. Zmiany klimatu a rolnictwo



Źródło: Drissen M. *Climate change the challenges for agriculture*, European Commission DG AGRI Copenhagen 15.12.2009

W Polsce średnia temperatura powietrza w ciągu XX wieku wzrosła podobnie jak w Europie. Szczególnie ten wzrost dotyczy okresu od stycznia do sierpnia, stwierdzono także, że w ostatnich latach znacznie wzrosła liczba godzin nasłonecznienia w maju i sierpniu. Zmiany temperatury i nasłonecznienia powodują zmiany w bilansie wodnym, który pogarsza się zwłaszcza wiosną i wczesnym latem. W Polsce jak i całej Europie zmiany klimatyczne będą się pogłębiać. Mogą one przynieść pewną poprawę sytuacji w rolnictwie w regionach północnych. Po 2050 roku zmiany te mogą mieć negatywny wpływ na rolnictwo na całym obszarze Unii Europejskiej. Będzie się to ujawniać w poziomie i zmienności plonów oraz produkcji zwierzęcej, zmienności cen i dochodów rolnych, przesuwaniu terytorialnym produkcji, porzuceniu ziemi i ekonomicznej presji na obszary wiejskie i utratę ich spójności z ośrodkami rozwoju.

Przewiduje się, że w latach 2090–2099 średnia temperatura w Europie może wzrosnąć o dalsze 1,8 do 4°C. Zakres tych zmian i ich skutki będą różne w poszczególnych strefach agroklimatycznych (tab. 3). Przewidywane oddziaływanie zmian klimatycznych na rolnictwo UE pod koniec XXI wieku zostało przedstawione w czterech strefach agroklimatycznych Europy. (tab.3)

Tabela 3. Zmiany klimatyczne i ich skutki w czterech strefach agroklimatycznych Europy.

Strefa atlantycka	Strefa borealna	Strefa kontynentalna	Strefa śródziemnomorska
Irlandia, Wielka Brytania, Francja, Dania	Szwecja, Norwegia, Finlandia, Litwa, Łotwa i Estonia	Polska, Niemcy, Czechy, Słowacja, Węgry, Austria, Rumunia Płn.	Hiszpania, Portugalia, Południowa Francja, Włochy, Grecja, Bułgaria, Rumunia Płd.
<ul style="list-style-type: none"> • Ryzyko powodzi • Gorące i suche lata • Podniesienie poziomu morza • Nasilenie chorób i szkodników roślin • Zmienność plonów zbóż i roślin paszowych • Problemy zdrowotne zwierząt 	<ul style="list-style-type: none"> • Opady letnie • Burze zimowe i powódzie • Dłuższy sezon wegetacji, wzrost plonów • Powiększenie użytków rolnych • Ryzyko chorób i szkodników 	<ul style="list-style-type: none"> • Opady zimowe, powódzie • Opady letnie • Ryzyko susz i stresu wodnego • Ryzyko erozji gleb • Plony, zmiany zasięgu upraw 	<ul style="list-style-type: none"> • Ograniczona dostępność wody • Ryzyko suszy, okresy upałów • Ryzyko erozji gleb • Okres wegetacyjny, spadek roślin

Źródło: European Commission, AGRI H 4.

Biorąc pod uwagę wpływ czasu na zmiany klimatyczne w ciągu pierwszego trzdziestolecia XXI wieku będą pozytywne dla regionów północnych i negatywne dla południowych. Charakterystyczną cechą klimatu w tym okresie będzie występowanie zjawisk ekstremalnych i zmniejszenie ilości opadów. W drugiej połowie XXI wieku zmiany klimatyczne będą miały negatywny wpływ na rolnictwo we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Efekty tych zmian będą miały charakter techniczno-ekonomiczny takie jak zmienność plonów roślin, zmienność warunków chowu zwierząt, zmienność cen i dochodów rolniczych. Przełoży się to na pogorszenie warunków gospodarowania w rolnictwie, tendencje do porzucania działalności rolniczej, zmniejszenia powierzchni uprawy i dezintegrację ekonomiczną obszarów wiejskich. Konsekwencje zmian klimatycznych można również rozpatrywać w kontekście oddziaływania różnych czynników (tab. 4).

Tabela 4. Konsekwencje zmieniających się warunków klimatycznych w zależności od czynnika

Zjawiska i trendy zmian	Potencjalne konsekwencje w rolnictwie
Ocieplenie Zmniejszenie liczby dni/nocy zimnych/mroźnych Zwiększenie liczby dni gorących	Wzrost plonów w chłodniejszych rejonach Spadek plonów w cieplejszych rejonach Wzrost częstości występowania plag, szkodników
Wzrost częstości występowania okresów gorąca i fal upałów	Spadek plonów w cieplejszych rejonach
Wzrost częstotliwości występowania przymrozków późnowiosennych i wczesnojesiennych	Zniszczenia upraw, erozja gleby, niemożność uprawy gleby z powodu rozmoknięcia gruntu
Wzrost częstości występowania susz	Degradacja gleby, niższe plony, zniszczenia zbiorów, zwiększona śmiertelność zwierząt gospodarskich
Wzrost częstości występowania ekstremalnie wysokiego poziomu morza	Zasolenie wód irygacyjnych, obszarów delt

Źródło: Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers

Zmiany klimatu a Wspólna Polityka Rolna 2014–2020

Rolnictwo europejskie będzie dalej pod silnym oddziaływaniem instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, tych dotychczasowych i tych nowo wprowadzonych. Będzie również uzależnione od wspólnotowej polityki ekologicznej a także zostanie zobligowane do wdrożenia uzgodnionych porozumień międzynarodowych (Porozumienie z Kyoto i inne). Działania podjęte już w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku powinny doprowadzić do zmniejszenia emisji o co najmniej 20%. Głównymi czynnikami tych zmian wynikających z działalności rolniczej jest obniżenie zużycia nawozów azotowych i lepsze ich wykorzystanie oraz zmniejszenie pogłowia bydła. Wprowadzenie instrumentów środowiskowych do zastosowania w ramach wspólnej polityki rolnej umacnia koncepcję zrównoważonego rozwoju zarówno w produkcji rolnej jak i w rozwoju obszarów wiejskich. Przegląd Zdrowotny Wspólnej Polityki Rolnej przeprowadzony w 2008 r. wskazał na słusność transferu funduszy i nowych środków będących reakcją na zmiany klimatyczne jako na ważny priorytet dla rozwoju obszarów wiejskich, który został wyodrębniony w finansowym wsparciu polityki rolnej na lata 2007–2013. Na lata 2014–2020 zmiany klimatyczne pozostają również jednym z głównych priorytetów w polityce wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa (tab 5).

Badania wskazują, że redukcja emisji gazów cieplarnianych przez rolnictwo jest szybsza niż w innych sektorach gospodarki. W latach 1990–2005 wielkość emisji rolnych w Europie zmniejszyła się o 20% dzięki wprowadzeniu nowych technologii uprawy i zmniejszeniu pogłowia bydła. W skali świata ilość emitowanych gazów przez rolników w tym samym czasie wzrosła o 17%. Do 2010 r. planowano dalszą redukcję

emisji rolnych w krajach Unii Europejskiej, ten spadek miał być większy w nowych krajach członkowskich.⁶

Tabela 5. Struktura przewidywanych wydatków na rozwój wsi i rolnictwa w perspektywie finansowej na lata 2014–2020

Rodzaj wydatków	udział %
Zmiany klimatu	14
Energia odnawialna	5
Gospodarka wodna	22
Bioróżnorodność	34
Restrukturyzacja chowu bydła mlecznego	17
Infrastruktura	8
Razem	100

Źródło: *Climate Change, The Challenge for European Agriculture AGRI H4*, mw 15.12.09

Rozwiązania mające na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa są wynikiem długofalowej polityki skierowanej na aktywność rolników w odniesieniu do środowiska. Wysoka polityka rolna łączy bezpośrednie wsparcie dla rolników z praktykami prośrodowiskowymi. Zasada wzajemnej zgodności łączy więc bezpośrednie finansowanie dochodów rolniczych z poszanowaniem środowiska i innymi regulacjami dotyczącymi rolnictwa i obszarów wiejskich.

Dla zamian klimatycznych wiążących się z rolnictwem ważne znaczenie ma np. Dyrektywa Azotanowa, która zakłada wprowadzenie monitoringu jakości wody, eliminację stref zagrożonych zanieczyszczeniem azotami, określenie zasad dobrych praktyk rolniczych i inne. Szczególnie silne oddziaływanie zmian klimatycznych na rolnictwo ujawnia się w gospodarce wodnej. Rysują się coraz wyraźniej niedobory wody, które mogą ograniczać produkcję rolną i kształtować krajobrazy Europy. To stwarza wyzwanie dla sektora rolnego prowadzącego do podnoszenia wydajności użytkowania wody i ograniczanie jej strat.

Rolnictwo musi w przyszłości odgrywać ważną rolę w spowolnieniu zmian klimatycznych i nie tylko poprzez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych ale także przez zwiększenie akumulacji węgla w glebie oraz produkcję energii odnawialnej i bioproduktów. Rolnictwo musi jednak stosować szerzej niż dotychczas metody adaptacji do zmian klimatu odpowiednio do różnych sytuacji i różnych poziomów.

Polityka rolna w Polsce prowadzona jest jako jednolita wspólna polityka rolna całej Unii Europejskiej. Elementy związane ze zmianami klimatycznymi są coraz bardziej widoczne i przybrały konkretne formy zwłaszcza w Polityce Rozwoju

⁶ World Development Report 2010. Development and Climate Change, The World Bank, Washington DC

Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. W tym okresie wprowadzono szereg działań dotyczących wytwarzania energii odnawialnej, prawidłowej gospodarki wodnej, ochrony gleb przed erozją, zalesienia, ochrony różnorodności biologicznej i inne. Wprowadzono szereg programów i instrumentów powiązanych z polityką klimatyczną i środowiskową, do których należą stosowanie zasady wzajemnej zgodności przy przyznawaniu dopłat bezpośrednich dla gospodarstw rolnych, stosowanie dopłat do programów rolno-środowiskowych, zalesianie gruntów rolnych, odtwarzanie potencjału produkcyjnego w wyniku klęsk żywiołowych itd.

Szczególną uwagę na istnienie wzajemnych relacji między zmianami klimatu a rolnictwem zwrócono w prowadzonym w latach 2007–2008 tzw. „przełądzie zdrowotnym” (health, check) Wspólnej Polityki Rolnej i skoordynowanych z nią programów narodowych. W ramach katalogu tzw. nowych wyzwań dostosowania polityki odnoszącej się do rolników i obszarów wiejskich do potrzeb zapobiegania i łagodzenia skutków zmian klimatycznych stało się ważnym obszarem dyskusji i przygotowania propozycji na przyszłość. Raport Banku Światowego przygotowany w 2010 r. na temat „Rozwój i Zmiany Klimatyczne”, wskazując na wyzwania jakie stoją przed rządami państw i organizacjami międzynarodowymi w związku ze zmianami klimatycznymi. Podkreśla się w nim potrzebę działania niezwłocznego, działania wspólnego i działania zróżnicowanego dostosowanego do konkretnego problemu oraz przewidywanych zagrożeń.

W pakiecie propozycji dotyczących WPR 2020 przewiduje się szereg instrumentów I i II filaru zwiększających znaczenie odnowy środowiska naturalnego w które wmontowane są propozycje wynikające ze zmian klimatu. Ogólnie można stwierdzić, że rola czynników środowiskowych i klimatycznych w procesach produkcyjnych rolnictwa będzie wzrastać. Wyzwania środowiskowe uzewnętrzniają się w przyjęciu strategicznego celu jakim jest zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi, które uwzględniają zarówno adaptację jak i łączenie skutków zmian klimatycznych (rys. 2)

Środowiskowe aspekty gospodarowania rolniczego wspierane są przez horyzontalne zasady finansowania w WPR, regulacje dotyczące płatności bezpośrednich, programy wsparcia obszarów wiejskich, a w niektórych aspektach także przez przepisy dotyczące wspólnej organizacji rynków. Zasadniczym, instrumentem oddziaływania na klimat i środowisko są płatności bezpośrednie wypłacane zarówno ze środków I i II filaru WPR. Dotychczasowy zestaw instrumentów zostanie poszerzony o nowe kategorie i rodzaje możliwych do uzyskania świadczeń przy podejmowaniu działań na rzecz środowiska. Warunkiem uzyskania środków jest spełnienie trzech kryteriów: obszarowego, prowadzenia działalności rolniczej oraz zachowania w procesie produkcyjnym wymagań zasady wzajemnej zgodności. Dotychczasowe wymagania wzajemnej zgodności zostały poszerzone o szereg różnych działań.

Wsparcie finansowe udzielane w ramach I filaru WPR obok płatności podstawowych obejmują także płatności za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska. Te drugie są nową formą płatności, o które mogą się ubiegać rolnicy spełniający wymagania dla korzystania z płatności podstawowej oraz prowadzą w swoich gospodarstwach co najmniej trzy uprawy na powierzchni od 5 do 70% całości gruntów

uprawnych, utrzymują użytki zielone oraz co najmniej 7% tych użytków ma charakter proekologiczny (tj. korzystniejszy z punktu widzenia emisji gazów cieplarnianych. Chodzi tu np. o ugorowanie gruntów, utrzymanie stref buforowych, naturalnych siedlisk roślin i zwierząt, różnorodności biologicznej, zalesień, dobrej jakości wody, terenów interesujących krajobrazowo itp. Działania te określone są często skrótowo jako tzw. „zazielenienie” WPR włączenie tych działań będzie obowiązkowe dla uzyskania wsparcia finansowego, które obejmie aż 30% środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie.

W ramach II filaru WPR wprowadza się nowy środek wspierający rozwój obszarów wiejskich o charakterze rolno-środowiskowo-klimatycznym. O środki z tego tytułu mogą ubiegać się rolnicy, grupy producentów lub grupy innych osób gospodarujących gruntami. Zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne mają charakter długoterminowy, przy których wsparcie może być udzielone przez okres 5–7 lat.

Działania wynikające ze zmian klimatycznych znalazły wyraz w dokumentach programowych Unii Europejskiej przygotowanych jako podstawa do kształtowania strategii rozwoju i polityk kluczowych na lata 2014–2020. Strategia „Europa 2020 jest dokumentem przedstawiającym długofalową strategię rozwoju społeczno-gospodarczego UE, który zastąpił realizowaną od 2000 r. i modyfikowaną później Strategię Lizbońską. Strategia zakłada potrzebę wspólnych działań na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz wdrożenia reform umożliwiających sprostanie wyzwaniom związanym z globalizacją, starzeniem się społeczeństwa i potrzebą racjonalnego wykorzystania zasobów. Strategie te wyznaczają priorytety wzrostu inteligentnego, opartego na wiedzy i innowacjach, wzrostu zrównoważonego realizującego cele ekonomiczne przy racjonalnym wykorzystaniu zasobów przy niskiej emisji gazów cieplarnianych wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu przy wysokim zatrudnieniu i zapewnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Podstawowymi instrumentami realizacji strategii „Europa 2020” są przygotowywane przez państwa członkowskie Krajowe Programy Reform oraz opracowywane przez KE inicjatywy przeważnie realizowane na poziomie UE, państw członkowskich, regionów i układów lokalnych. Jednym z ważnych dokumentów programowych które opracowują kraje członkowskie jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) i układów lokalnych.

Przyjmuje się, że Program Rozwoju Obszarów Wiejskich powinien uwzględniać następujące priorytety:

- Przyspieszony transfer wiedzy i innowacyjność,
- Wzrost konkurencyjności i rentowności gospodarstw rolnych,
- Sprawne funkcjonowanie łańcucha żywnościowego, zarządzanie ryzykiem,
- Odnowa, wspieranie i ochrona ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa
- Efektywne gospodarowanie zasobami, przejście na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatyczne,

- Włączenie społeczne, walka z ubóstwem i rozwój gospodarczy na obszarach wiejskich.

W czerwcu 2011 r. zaprezentowano też pakiet wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, które określają pułapu wydatków wszystkich polityk Unii oraz wstępną alokację środków dla wszystkich państw członkowskich. Ustalenia te dotyczą także Wspólnej Polityki Rolnej, Polityki Spójności i Polityki Ekologicznej, w ramach których występują sprawy związane ze zmianami klimatu. Kształtowanie na lata 2014–2020 Wspólna Polityka Rolna zakłada realizację trzech celów:

1. Opłacalna produkcja żywności (gospodarka),
 2. Zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz działania na rzecz klimatu (ochrona środowiska)
 3. Zrównoważony rozwój terytorialny (spójność terytorialna)
- Ogólny zarys koncepcji WPR na lata 2014–2020 przedstawia tabela 6. Budżet Wspólnej Polityki Rolnej przewiduje utrzymanie nominalnej wysokości Wydatków na poziomie 2013 r. co wynosi około 387 mln. EUR. Cele dotyczące rolnictwa i realizowane na obszarach wiejskich będą finansowane także środkami z polityki spójności.

Konkretyzacja działań unijnych na szczeblu krajowym następuje poprzez opracowywanie i wdrażanie krajowych dokumentów programowych i krajowych polityk branżowych. Zagadnienia wsi i rolnictwa także w kontekście zmian klimatycznych znalazły wyraz w długofalowej Strategii Rozwoju Polski w 2020 r. w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania kraju 2030 i w średniokresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2020 r. a także w strategiach sektorowych i strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa do 2020 r. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2014–2020 oraz innych strategiach. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa do 2020 r. przyjmuje realizację 5 następujących celów:

1. Wzrost jakości kapitału: ludzkiego i społecznego, zatrudnienie i przedsiębiorczość na obszarach wiejskich;
2. Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej;
3. Bezpieczeństwo żywnościowe;
4. Wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego;
5. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

Aspekty wynikające ze zmian klimatu są obecne także w celach innych strategii sektorowych.

Wśród praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska Komisja Europejska proponuje tzw. Greening (zazielenienie) w ramach PROW. Oznacza on w skrócie obowiązek przeznaczenia w gospodarstwach posiadających powyżej 3 ha co najmniej 7% gruntów rolnych na powierzchnię ekologicznej kompensacji a także wypełniające zobowiązania dywersyfikacji upraw (prowadzenie co najmniej 3 upraw roślinnych) oraz utrzymanie istniejących trwałych użytków zielonych.

Wnioski:

1. Zmiany klimatyczne są aktualnie coraz wyraźniej postrzegane i w większości przypadków coraz dotkliwiej doświadczane przez społeczeństwa i gospodarki we wszystkich regionach i krajach świata. Stają się powszechnym uwarunkowaniem różnych strategii rozwojowych, w tym strategii dotyczących rozwoju wsi i rolnictwa.
2. Rolnictwo jest sektorem, dla którego zmiany klimatyczne stają się istotnym zagrożeniem częstszego wystąpienia ryzyka zwiększonej skali szkód i podstawą pogłębienia trwałych zmian w środowisku przyrodniczym. Z drugiej strony rolnictwo stanowi sektor potępiający zmiany klimatu.
3. Zarówno zagadnienie ochrony przed ryzykiem wynikającym z klimatu jak i ograniczenie w rolnictwie emisji gazów powodujących zmiany klimatyczne oraz promowanie praktyk ekologicznych ułatwiających adaptację do zmian klimatu staje się obecnie we wszystkich dokumentach programowych dotyczących strategii rozwoju społeczno-gospodarczego zarówno w skali całej Unii Europejskiej jak i w poszczególnych krajach członkowskich. Wmontowanie tej problematyki w programy rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz uwzględnienie tych zagadnień w projektach ram finansowania wspólnej polityki rolnej w okresie 2012–2020 należy uznać za uzasadnione.
4. Wprowadzenie problematyki zmian klimatycznych w obszar zainteresowań Wspólnej Polityki Rolnej stwarza potrzebę podjęcia badań tych zagadnień jako czynnika rozwoju wsi i rolnictwa oraz przedmiot zainteresowania WPR.

Literatura

- Adamowicz M. Perspektywiczne kierunki ewolucji wspólnej polityki rolnej, Rocznik Nauk Rolniczych, Seria G, Ekonomika Rolnictwo Tom 90, rozdz. 1 Warszawa 200., s. 18–31
- Adamowicz M. Wymiary i cele interwencjonizmu rolnego w krajach o różnym poziomie rozwoju (w) Adamowicz M. (red) Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, uwarunkowanie, mechanizmy, efekty wyd. SGGW s. 15/36
- Czyżewski A., S. Stepień, Reforma mechanizmu WPR w ramach „Health Check” a sprawa stabilizacji rynków rolnych UE (W) Adamowicz M (red)
- Judzińska A. w. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rolnictwo IERiGZ. Program Wieloletni dotyczące konkurencyjności Gospodarki Żywności Nr 9 Warszawa 2011
- Stańko S.: Wspólna Polityka Rolna jej reformy i perspektywy rozwoju podstawowych rynków rolnych w Polsce (w) j.w s. 51–68
- Zagórski M. WPR po 2013 roku – ocena i perspektywa modyfikacji, Wieś i Rolnictwo N. 1(154) 2012 s. 45–64

Summary

The article discusses climate change causes and effects on agriculture sector and rural areas. The analysis were performed in the context of current and future Common Agricultural Policy of European Union. European Union policy is predicting to distinguish climate change issues in the new practices including Common Agricultural Policy. Taking into account climate change policies causes the necessity for scientific research development in this area.

Informacje o autorze:

Prof. dr hab. Mieczysław Adamowicz

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa

im. Papieża Jana Pawła II

w Białej Podlaskiej

ul. Sidorska 95/97, p. 204R

21-500 Biała Podlaska

rektor@pswbp.pl

Arkadiusz Artyszak

Zmiany w produkcji buraka cukrowego w województwie lubelskim w latach 2002-2011

Changes in sugar beet production in the province of Lublin in 2002-2011

W pracy przedstawiono na podstawie danych GUS zmiany w produkcji buraka cukrowego w województwie lubelskim w latach 2002-2011. Stwierdzono, że powierzchnia uprawy w tym okresie zmniejszyła się o 32,2%, średnie plony wzrosły o 25,9% a zbiory obniżyły się o 14,6%. W 2010 roku w stosunku do 2002 tylko w 3 powiatach powierzchnia uprawy była większa, a w z pozostałych mniejsza o 7-53%. Wyodrębniono 10 największych pod względem skali produkcji buraka cukrowego gmin. W 2002 roku uprawiano w nich prawie 12,5 tys. ha buraka cukrowego, czyli 27,0% całej powierzchni w woj. lubelskim. W 2010 roku areal uprawy w tych gminach zmalał łącznie o 1,5 tys. ha, ale wzrósł udział do 32,1% całej powierzchni w województwie. Najbardziej zmniejszono areal uprawy buraka cukrowego w gminie Telatyn (o 31,3%), Ułhówek (o 29,9%) i Miączyn (o 27,8%). Natomiast aż o 17,3% zwiększył się w gminie Werbkowice. Decydujący wpływ miała na to obecność cukrowni Werbkowice.

Wstęp i cel pracy

Jednym z ważnych elementów Wspólnej Polityki Rolnej jest regulacja rynku cukru. Od początku lipca 2006 roku wprowadzono reformę tego rynku^{1, 2, 3}. Jej celem miało być ograniczenie produkcji cukru w UE o 1/3 i zwiększenie konkurencyjności całego sektora. Ponieważ początkowe efekty reformy były niewystarczające, wprowadzono administracyjne obniżenie limitów produkcyjnych w roku 2008/2009⁴. Spowodowało to w konsekwencji znaczne ograniczenie powierzchni uprawy buraka cukrowego.

Celem pracy jest ocena zmian w produkcji buraka cukrowego w województwie lubelskim, jednym z głównych regionów uprawy tej rośliny, w latach 2002-2011.

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 318/2006 z 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz. Urz. WE L. 58 z 28.02.2006), 1-30.

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 319/2006 z 20 lutego 2006 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników (Dz. Urz. WE L. 58 s. 32 z 28.02.2006 r.), 32-40.

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 320/2006 z 20 lutego 2006 r. ustanawiające tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. WE L. 58 z 28.02.2006), 42-50.

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/2007 z dnia 9 października 2007 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 318/2006 w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz. Urz. WE L. 283 z 27.10.2007), 1-7.

Material i metody

Do pracy wykorzystano dane Banku Danych Lokalnych GUS dotyczące produkcji buraka cukrowego w województwie lubelskim w latach 2002-2011 oraz wyniki Powszechnych Spisów Rolnych w 2002 i 2010 roku, charakteryzujące powierzchnię uprawy w poszczególnych powiatach i gminach. Wyliczono udział produkcji buraka cukrowego w województwie lubelskim w stosunku do produkcji krajowej w poszczególnych latach. Dokładnie scharakteryzowano 10 gmin, w których produkcja buraka cukrowego była największa. Na podstawie danych z 2010 roku dla powiatów i gmin przedstawiono liczbę gospodarstw, w których prowadzono uprawę buraka cukrowego oraz wyliczono średnią wielkość plantacji (takie dane z 2002 roku są niedostępne). Wyniki zaprezentowano w tabelach.

Wyniki

Powierzchnia uprawy buraka cukrowego w 2002 roku w województwie lubelskim wynosiła 46,1 tys. ha (tab. 1). W 2006 roku, gdy weszła w życie reforma rynku cukru ulegała zmniejszeniu o 15,3% do 39,1 tys. ha. W kolejnych latach reformy areał zajmowany przez burak cukrowy był nadal ograniczany do 28,4 tys. ha w 2009 roku, czyli o 38,5% mniej niż w 2002 roku. W 2010 roku powierzchnia ta nieznacznie wzrosła (do 33,7 tys. ha), a rok później zmalała do 31,3 tys. ha. Ograniczenie skali produkcji buraka cukrowego w 2011 roku było spowodowane niską ceną skupu, panującą w momencie podpisywania umów kontraktacyjnych. Bardziej opłacalna dla rolników była uprawa pszenicy jarej. W efekcie obszar zajmowany przez burak cukrowy w 2011 roku był o 32,2% mniejszy niż w 2002 roku.

Udział powierzchni uprawy buraka cukrowego ogółem w województwie lubelskim w stosunku do areału uprawy tej rośliny w całym kraju był najmniejszy w 2004 roku, gdy wynosił 13,8%, a największy w 2010 roku – 16,3% (tab. 2). W okresie od 2002 do 2011 roku udział ten zwiększył się nieznacznie, z 15,2 do 15,4%. W przypadku gospodarstw indywidualnych wzrost ten był większy; z 17,5 do 18,3%.

Decydujący wpływ na plonowanie buraka cukrowego mają warunki pogodowe, o czym świadczą wyniki wielu doświadczeń ścisłych^{5, 6}. W analizowanym województwie największe plony były w 2009 roku (55,9 t/ha) a najmniejsze w 2005 roku – 38,5 t/ha (tab. 1). W 2011 roku plony wyniosły 54,5 t/ha i były o 25,9% większe niż w 2002 roku. W analizowanym okresie tylko w ciągu 3 lat (2003-2004, 2009), plony te były większe niż średnio dla całego kraju (tab. 2).

Zbiory buraka cukrowego w 2006 roku kształtowały się na poziomie 1,6 mln t i były o 19,6% mniejsze niż w 2002 roku (tab. 1). Natomiast w 2011 roku wzrosły do 1,7 mln t i były o 14,6% mniejsze niż na początku omawianego okresu. W województwie lubelskim dominuje produkcja buraka cukrowego w gospodarstwach indywidualnych (ok. 96%).

Udział zbiorów buraka cukrowego ogółem w woj. lubelskim w zbiorach krajowych kształtował się od 13,7 w 2007 roku do 16,2% w 2010 roku, a w przypadku gospodarstw

⁵ Z. Wyszniński: Zmienność cech roślin buraka cukrowego w łanie oraz plonowanie i jakość korzeni pod wpływem czynników środowiskowo-agrotechnicznych. Praca habilitacyjna. Wyd. SGGW Warszawa, 2003, s. 136.

⁶ A. Artyszak: Agrotechniczne oraz siedliskowe uwarunkowania plonowania i zdrowotności korzeni buraka cukrowego, Praca habilitacyjna Wyd. SGGW, Warszawa, 2012, s. 154.

indywidualnych odpowiednio od 16,4 do 19,5% (tab. 2). Od 2002 roku udział ogółem zmniejszył się z 14,9 do 14,6%, a biorąc pod uwagę wyłącznie gospodarstwa indywidualne wzrósł z 17,2 do 17,3%.

Na podstawie analizy danych z PSR z 2002 i 2010 roku można stwierdzić, że powierzchnia uprawy buraka cukrowego ogółem zmniejszyła się w każdym z podregionów, od 23,4% (region lubelski) do 34,0% (region bialski) (tab. 3). W przypadku gospodarstw indywidualnych ograniczenie to wynosiło 23,4-39,1%. Najwięcej buraka cukrowego w 2010 roku uprawiano w podregionie chełmsko-zamojskim (22552 ha) i było to 66,4% całkowitej powierzchni uprawy w woj. lubelskim. Dominującym powiatem w województwie lubelskim pod względem produkcji buraka cukrowego był powiat hrubieszowski, w którym roślina ta zajmowała 7838 ha, co stanowiło 34,8% powierzchni uprawy w podregionie chełmsko-zamojskim i 23,1% w całym województwie. W porównaniu do 2002 roku powierzchnia uprawy buraka w powiecie hrubieszowskim zmniejszyła się o zaledwie 6,9% ogółem i o 10,4% w przypadku gospodarstw indywidualnych, czyli najmniej w całym województwie. Powierzchnia uprawy buraka cukrowego w 2010 roku w stosunku do 2002 roku zwiększyła się jedynie w powiecie lubartowskim (o 21,8%), m. Lublin (o 39,0%) i o łukowskim (o ponad 1800%).

Tabela 1. Produkcja buraka cukrowego w woj. lubelskim w latach 2002-2011
Table 1. Sugar beet production in the province Lublin in 2002-2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Powierzchnia uprawy, ha										
Growing area, ha										
ogółem	303037	286303	297257	286179	262046	247432	187484	199936	206407	203512
agricultural holdings total	46143	40784	41098	45186	39082	35595	29966	28391	33704	31308
Polska/Poland										
woj. lubelskie/prov. Lublin	254020	232868	243905	235174	215897	202939	155819	162441	164931	164054
gospodarstwa indywidualne	44560	38537	39146	43625	37764	34254	28851	27041	32266	30100
private farms										
Polska/Poland										
woj. lubelskie/prov. Lublin										
Plony, t/ha										
Yields, t per ha										
ogółem	44,3	41,0	42,8	41,6	43,8	51,3	46,5	54,3	48,3	57,4
agricultural holdings total	43,3	46,2	45,5	38,5	41,1	48,9	45,5	55,9	47,9	54,5
Polska/Poland										
woj. lubelskie/prov. Lublin	43,9	41,4	42,7	41,0	43,5	50,3	46,7	55,3	48,3	57,5
gospodarstwa indywidualne	43,0	46,3	45,5	38,5	41,0	49,0	45,2	56,1	48,2	54,4
private farms										
Polska/Poland										
woj. lubelskie/prov. Lublin										
Zbiory, tys. t										
Harvest, thousand t										
ogółem	13433,9	11739,5	12730,4	11912,4	11474,8	12681,6	8715,2	10849,2	9972,6	11674,2
agricultural holdings total	1996,8	1883,1	1872,8	1738,5	1606,0	1740,8	1362,7	1588,1	1614,2	1705,6
Polska/Poland										
woj. lubelskie/prov. Lublin	11157,3	9648,9	10414,2	9635,4	9400,1	10212,0	7278,3	8979,4	7972,4	9440,4
gospodarstwa indywidualne	1915,4	1784,6	1780,7	1677,6	1547,1	1678,1	1305,4	1517,1	1554,1	1637,9
private farms										
Polska/Poland										
woj. lubelskie/prov. Lublin										

Zródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Source: own study based on CSO Local Data Bank.

Tabela 2. Udział produkcji buraka cukrowego w woj. lubelskim w produkcji krajowej w latach 2002-2011 (%)
Table 2. The share of sugar beet production in the province Lublin in domestic production in 2002-2011 (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Powierzchnia uprawy Growing area, ha										
ogółem agricultural holdings total	15,2	14,2	13,8	15,8	14,9	14,4	16,0	14,2	16,3	15,4
gospodarstwa indywidualne private farms	17,5	16,5	16,0	18,6	17,5	16,9	18,5	16,6	19,6	18,3
Plony Yields										
ogółem agricultural holdings total	97,7	112,7	106,3	92,5	93,8	95,3	97,8	102,9	99,2	94,9
gospodarstwa indywidualne private farms	97,9	111,8	106,6	93,9	94,2	97,4	96,8	101,4	99,8	94,6
Zbiory Harvest										
ogółem agricultural holdings total	14,9	16,0	14,7	14,6	14,0	13,7	15,6	14,6	16,2	14,6
gospodarstwa indywidualne private farms	17,2	18,5	17,1	17,4	16,5	16,4	17,9	16,9	19,5	17,3

Zródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Source: own study based on CSO Local Data Bank.

Tabela 3. Powierzchnia uprawy buraka cukrowego w poszczególnych powiatach w woj. lubelskim (ha)
Table 3. Sugar beet cultivation area in different districts in the province Lublin (ha)

Jednostki regionalne Regional units		Gospodarstwa rolne, ogółem Agriculturals holdings total			Gospodarstwa indywidualne Private farms		
Podregion Subregion	Powiat District	2002	2010	Zmiana Change %	2002	2010	Zmiana Change %
bialski	bialski	58,11	41,67	-28,3	54,85	d.u.	-
	parczewski	438,54	222,44	-49,3	438,54	149,39	-65,9
	radzyński	265,27	210,07	-20,8	265,27	210,07	-20,8
	włodawski	56,40	d.u.	-	39,90	d.u.	-
	m. Biała Podlaska	0,05	d.u.	-	0,05	-	-
	Razem	818,37	540,26	-34,0	798,61	486,28	-39,1
	biłgorajski	1427,93	1029,27	-27,9	1427,93	1009,27	-29,3
	chełmski	3216,47	2668,23	-17,0	3108,17	2465,23	-20,7
	hrubieszowski	8417,91	7838,10	-6,9	8098,11	7251,08	-10,4
	krasnostawski	3803,42	2176,76	-42,8	3787,42	2176,76	-42,5
chełmsko-zamojski	tomaszowski	6920,19	4584,75	-33,7	5984,05	4136,02	-30,9
	zamojski	6712,07	4153,13	-38,1	6721,07	4153,13	-38,2
	m. Chełm	1,19	d.u.	-	1,19	d.u.	-
	m. Zamość	6,73	d.u.	-	6,73	d.u.	-
	Razem	30514,91	22551,95	-26,1	29134,67	21222,44	-27,2
	lubartowski	19,09	23,26	21,8	19,09	23,26	21,8
	lubelski	6936,95	5057,64	-27,1	6849,40	4993,78	-27,1
	łęczyński	1056,66	906,10	-14,2	1056,66	906,10	-14,2
	świdnicki	1900,06	1537,46	-19,1	1900,06	1537,46	-19,1
	m. Lublin	101,25	140,78	39,0	101,25	140,78	39,0
lubelski	Razem	10014,01	7665,23	-23,4	9926,46	7601,37	-23,4
	janowski	641,73	531,27	-17,2	641,73	531,27	-17,2
	kraśnicki	2422,35	1658,33	-31,5	2392,35	1633,79	-31,7
	łukowski	1,11	21,30	1818,9	1,11	21,30	1818,9
	opolski	776,22	361,58	-53,4	763,07	353,58	-53,7
	puławski	875,60	598,46	-31,6	820,60	521,46	-36,4
	rycki	31,46	21,51	-31,6	31,46	21,51	-31,6
	Razem	4748,47	3192,45	-32,8	4650,32	3082,91	-33,7
	puławski						

d.u. – dane ukryte

d.u. - hidden data

Źródło: opracowanie własne na podstawie PSR 2002 i 2010.

Source: own study based on the Agricultural Census 2002 and 2010.

W tab. 5 zestawiano 10 gmin o największej powierzchni uprawy buraka. W 2002 roku uprawiano w nich prawie 12,5 tys. ha tej rośliny, czyli 27,0% całej powierzchni w województwie lubelskim. W 2010 roku areal uprawy w tych gminach zmalał łącznie o 1,5 tys. ha (12,4%), ale wzrósł do 32,1% udział w całej powierzchni w województwie. Najbardziej zmniejszono areal uprawy buraka cukrowego w gminie Telatyn (o 31,3%), Ulhówek (o 29,9%) i Miączyn (o 27,8%). Natomiast aż o 17,3% zwiększył się w gminie Werbkowice.

W gospodarstwach indywidualnych w analizowanych gminach areal buraka cukrowego w 2002 roku wynosił 11,7 tys. ha, co stanowiło 26,3% powierzchni zajmowanej przez tę roślinę w województwie lubelskim. Do 2010 roku została ograniczona o prawie 1,4 tys. ha (11,8%), ale zwiększył się do 31,8% jej udział w skali całego województwa. Najbardziej zmniejszono uprawę buraka cukrowego w gminie Miączyn (o 27,8%), a zwiększono w gminie Werbkowice (o 7,4%).

Tabela 5. Dziesięć gmin o największej powierzchni uprawy buraka cukrowego w woj. lubelskim
 Table 5. Ten communes with the largest area under sugar beet in the province Lublin

Gmina Commune	Gospodarstwa rolne ogółem Agriculturals holdings total			Gospodarstwa indywidualne Private farms		
	2002	2010	Zmiana Change, %	2002	2010	Zmiana Change, %
Hrubieszów	2210,62	1997,66	-9,6	2101,82	1871,41	-11,0
Telatyn	1498,32	1029,23	-31,3	1182,96	1029,23	-13,0
Werbkowice	1248,13	1463,94	17,3	1248,13	1340,73	7,4
Dołhobyczów	1327,84	1367,11	3,0	1327,84	1132,55	-14,7
Mircze	1262,05	1217,51	-3,5	1065,05	1114,51	+4,6
Ulhówek	1308,55	917,79	-29,9	1178,55	917,79	-22,1
Turobin	916,10	794,01	-13,3	916,10	794,01	-13,3
Piaski	963,82	758,42	-21,3	963,82	758,42	-21,3
Miączyn	956,43	690,10	-27,8	956,43	690,10	-27,8
Tyszowce	753,70	665,26	-11,7	753,70	665,26	-11,7
Razem	12445,56	10901,03	-12,4	11694,4	10314,01	-11,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie PSR 2002 i 2010.

Source: own study based on the Agricultural Census 2002 and 2010.

W 2010 roku uprawą buraka cukrowego w województwie lubelskim zajmowało się łącznie 11162 gospodarstw, w tym 11129 indywidualnych. Najwięcej, bo blisko 7 tys. gospodarstw było w podregionie chełmsko-zamojskim, a najmniej, bo niecałe 270 w bialskim (tab. 6). Powiaty o największej liczbie gospodarstw uprawiających burak cukrowy to: hrubieszowski (2 tys.), lubelski (1,8 tys.), zamojski (1,6 tys.) i tomaszowski (1,3 tys.). Podregion chełmsko-zamojski charakteryzował się także największą średnią powierzchnią plantacji (3,30 ha ogółem i 3,11 ha w gospodarstwach indywidualnych). Z powiatów największą średnią powierzchnią plantacji odznaczał się powiat chełmski, odpowiednio: 4,15 i 3,86 ha.

Tabela 6. Liczba gospodarstw i średnia powierzchnia plantacji buraka cukrowego w poszczególnych powiatach w woj. lubelskim w 2010 roku

Table 4. Number of farms and average area of sugar beet plantation in different districts in the province Lublin in 2010

Jednostki regionalne Regional units		Gospodarstwa rolne ogółem Agriculturals holdings total		Gospodarstwa indywidualne Private farms	
Podregion Subregion	Powiaty District	liczba number of agriculturals holdings	średnia pow. plantacji, ha average area of plantations, ha	liczba number of agriculturals holdings	średnia pow. plantacji, ha average area of plantations, ha
bialski	bialski	63	0,66	d.u.	-
	parczewski	71	3,13	70	2,78
	radzyński	92	2,28	92	2,28
	włodawski	d.u.	-	d.u.	-
	m. Biała Podlaska	d.u.	-	-	-
	Razem	268	2,02	263	1,85
	biłgorajski	485	2,12	484	2,09
	chełmski	643	4,15	639	3,86
	hrubieszowski	2019	3,88	2013	3,60
	krasnostawski	828	2,63	828	2,63
chełmsko- zamojski	tomaszowski	1279	3,58	1273	3,25
	zamojski	1560	2,66	1560	2,66
	m. Chełm	d.u.	-	d.u.	-
	m. Zamość	d.u.	-	d.u.	-
	Razem	6839	3,30	6820	3,11
	lubartowski	46	0,51	46	0,51
	lubelski	1827	2,77	1824	2,74
	łęczyński	326	2,78	326	2,78
	świdnicki	489	3,14	489	3,14
	m. Lublin	69	2,04	69	2,04
lubelski	Razem	2757	2,78	2754	2,76
	janowski	220	2,41	220	2,41
	kraśnicki	619	2,68	618	2,64
	lukowski	45	0,47	45	0,47
	opolski	135	2,68	133	2,66
	puławski	248	2,41	245	2,13
	rycki	31	0,69	31	0,69
	Razem	1298	2,46	1292	2,39

d.u. – dane ukryte

d.u. - hidden data

Źródło: opracowanie własne na podstawie PSR 2002 i 2010.

Source: own study based on the Agricultural Census 2002 and 2010.

W 2010 roku w 10 największych gminach pod względem powierzchni uprawy buraka cukrowego zajmowało się jego produkcją blisko 3 tys. gospodarstw ogółem, a średnia wielkość plantacji wynosiła 3,65 ha i wahała się od 2,16 ha w gminie Turobin do 6,84 ha w gminie Dołhobyczów (tab. 7). Uprawę buraka cukrowego prowadzono w 2980 gospodarstwach indywidualnych, a średnia powierzchnia plantacji to 3,46 ha. Najmniejsza była w gminie Turobin (2,16 ha), a największa w gminie Dołhobyczów (5,72 ha).

Tabela 7. Liczba gospodarstw i średnia powierzchnia plantacji buraka cukrowego w 10 gminach w woj. lubelskim w 2010 roku

Table 4 Number of farms and the average size of sugar beet plantations in 10 communes in the province Lublin in 2010

Gmina Commune	Gospodarstwa rolne ogółem Agriculturals holdings total		Gospodarstwa indywidualne Private farms	
	liczba number of agriculturals holdings	średnia pow. plantacji, ha average area of plantations, ha	liczba number of agriculturals holdings	średnia pow. plantacji, ha average area of plantations, ha
Hrubieszów	528	3,78	527	3,55
Telatyn	249	4,13	249	4,13
Werbkowice	424	3,45	422	3,18
Dołhobyczów	200	6,84	198	5,72
Mircze	316	3,85	315	3,54
Ulhówek	221	4,15	221	4,15
Turobin	368	2,16	368	2,16
Piaski	230	3,30	230	3,30
Miączyn	223	3,09	223	3,09
Tyszowce	227	2,93	227	2,93
Razem	2986	3,65	2980	3,46

Źródło: opracowanie własne na podstawie PSR 2002 i 2010.

Source: own study based on the Agricultural Census 2002 and 2010.

Podsumowanie

Powierzchnia uprawy buraka cukrowego w Polsce w I dekadzie XXI zmalała o 38,4%, gdy u dwóch czołowych producentów w Europie, czyli we Francji o zaledwie 1,4%, a w Niemczech o 23,2%⁷. W latach 2002-2011 w województwie lubelskim areal uprawy tej rośliny zmniejszył się o 1/3. Jednocześnie o 26% zwiększyły się średnie plony. Od 2001 roku do 2010 roku plony w Polsce wzrosły o 45,2%, gdy we Francji nie zmieniły się, a w Niemczech wzrosły o 18,1%⁸. W województwie lubelskim w analizowanym okresie zbiory buraka cukrowego zmalały o niecałe 15%. Tymczasem w I dekadzie XXI wieku produkcja tej rośliny w Polsce została ograniczona o 10,6%, czyli znacznie więcej niż we Francji (o 3,3%) i podobnie, jak w Niemczech (o 9,3%)⁹.

Duże zmiany zaszły w produkcji buraka cukrowego w województwie lubelskim na poziomie powiatów i gmin. Prawie we wszystkich powiatach w 2010 roku powierzchnia uprawy uległa ograniczeniu w stosunku do 2002 roku, ale skala tego zjawiska była różna (7-53%). W 2, z 10 gmin, w których uprawa buraka cukrowego była najbardziej rozpowszechniona, jego powierzchnia zwiększyła się. Były to gminy: Werbkowice i Dołhobyczów. Obie gminy należą do powiatu hrubieszowskiego, w którym funkcjonują dwie cukrownie: Cukrownia Werbkowice z Krajowej Spółki Cukrowej S.A. oraz Cukrownia Strzyżów z Südzucker Polska S.A. Uprawie buraka cukrowego

⁷ Artyszak A.: Zmiany w produkcji buraka cukrowego w Polsce na tle Unii Europejskiej w I dekadzie XXI wieku, Zesz. Nauk. SERiA, t. XIV, z. 1, 2012, s. 16-19.

⁸ Artyszak A.: Zmiany w produkcji buraka cukrowego w Polsce na tle Unii Europejskiej w I dekadzie XXI wieku, Zesz. Nauk. SERiA, t. XIV, z. 1, 2012, s. 16-19.

⁹ Artyszak A.: Zmiany w produkcji buraka cukrowego w Polsce na tle Unii Europejskiej w I dekadzie XXI wieku, Zesz. Nauk. SERiA, t. XIV, z. 1, 2012, s. 16-19.

sprzyjają także dobre warunki glebowe w obu tych gminach. W 2010 roku w 10 gminach w prawie 3 tys. gospodarstw uprawiano 10,9 tys. ha tej rośliny, czyli 32,1% całej powierzchni w województwie. Świadczy to o postępującej koncentracji produkcji. Średnia wielkość plantacji wyniosła 3,65 ha. Jest ona jednak niewystarczająca, aby w przyszłości produkcja buraka cukrowego była opłacalna. Wymaga to dalszego powiększania powierzchni gospodarstw zajmujących się jego uprawą.

Spis literatury

1. Artyszak A: Agrotechniczne oraz siedliskowe uwarunkowania plonowania i zdrowotności korzeni buraka cukrowego, Praca habilitacyjna Wyd. SGGW, Warszawa, 2012.
2. Artyszak A.: Zmiany w produkcji buraka cukrowego w Polsce na tle Unii Europejskiej w I dekadzie XXI wieku, Zesz. Nauk. SERiA, t. XIV, z. 1, 2012.
3. Baza Danych Lokalnych GUS.
4. Rozporządzenie Rady (WE) nr 318/2006 z 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz. Urz. WE L. 58 z 28.02.2006).
5. Rozporządzenie Rady (WE) nr 319/2006 z 20 lutego 2006 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników (Dz. Urz. WE L. 58 s. 32 z 28.02.2006 r.).
6. Rozporządzenie Rady (WE) nr 320/2006 z 20 lutego 2006 r. ustanawiające tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. WE L. 58 z 28.02.2006).
7. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/2007 z dnia 9 października 2007 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 318/2006 w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz. Urz. WE L. 283 z 27.10.2007).
8. Wyszynski Z.: Zmienność cech roślin buraka cukrowego w łanie oraz plonowanie i jakość korzeni pod wpływem czynników środowiskowo-agrotechnicznych, Praca habilitacyjna Wyd. SGGW, Warszawa, 2003.

Summary

The paper presents the CSO data changes in sugar beet production in the province Lublin in 2002-2001. It was found that the surface of the growing period was reduced by 32.2%, the average yield increase of 25.9% and the harvest decreased by 14.6%. In 2010 compared to 2002, only three districts in the area of cultivation was higher, and in the other less about 7-53%. Separated the top 10 in terms of the scale of production of sugar beet communes. In 2002, they were grown almost 12.5 thousand ha of sugar beet, which is 27.0% of the total area of the province Lublin. In 2010, the acreage in these communes declined by a total of 1.5 thousand. ha, but increased to 32.1% share of the entire area in the region. Most reduced sugar beet acreage in the communes Telatyn (by 31.3%), Ulhówek (by 29.9%) and Miączyn (by 27.8%). However, as much as 17.3% increase in commune Werbkowice. The main influence was the presence of sugar factory Werbkowice.

Informacje o autorze

Dr inż. Arkadiusz Artyszak

Katedra Agronomii SGGW

ul. Nowoursynowska 159

02-787 Warszawa

e-mail: arkadiusz_artyszak@sggw.pl

Karolina Babuchowska, Renata Marks-Bielska, prof. UWM

Unowocześnianie gospodarstw rolnych z województwa warmińsko-mazurskiego w ramach PROW 2007-2013

Modernization of farms from the warmińsko-mazurski region under the RDP 2007-2013

Modernizacja semantycznie oznacza unowocześnienie. Jest procesem przemian, których celem jest poprawa warunków działalności we wszystkich sferach gospodarczych i społecznych, także w rolnictwie. Działania modernizacyjne w gospodarstwach rolnych wpływają na wielkość produkcji i jej jakość, poprawiając w ten sposób m.in. konkurencyjność gospodarstw. Jednym z programów wspierających modernizację polskich gospodarstw rolnych jest PROW 2007-2013. Celem opracowania było ukazanie wykorzystania środków pochodzących z działania Modernizacja gospodarstw rolnych PROW 2007-2013 przez rolników z woj. warmińsko-mazurskiego. Rozważania przeprowadzono na podstawie wyników własnych badań ankietowych. Z badań wynika m.in., że bez wsparcia finansowego unowocześnianie gospodarstw byłoby trudne, ponieważ aż 63,4% badanych nie byłoby w stanie bez wsparcia zrealizować inwestycji.

Wstęp

Współczesna gospodarka charakteryzuje się znaczną dynamiką przemian strukturalnych i instytucjonalnych. Uwarunkowania rynkowe wymuszają na podmiotach udoskonalanie prowadzonej działalności. Trend ten wpisuje się w koncepcję gospodarki, której siłą napędową mają być przede wszystkim innowacje. Z tego względu nacisk na unowocześnianie dostrzegany jest niemal wszędzie. O ile można byłoby się zastanawiać nad możliwością wprowadzania innowacyjnych rozwiązań we wszystkich sferach działalności, o tyle pewne jest, że unowocześnianie zawsze jest możliwe.

Kojarzone z unowocześnianiem pojęcie modernizacji jest antonimem marginalizacji i wykluczenia. Modernizacja semantycznie oznacza przede wszystkim uwspółcześnienie, unowocześnienie poprzez zerwanie z tradycją, uczynienie czegoś mniej staroświeckim. Termin ten znaczeniowo jest bliski transformacji, ponieważ w obu przypadkach mamy do czynienia ze zmianami w korzystnym kierunku. W języku potocznym oraz w nauce dostrzec można jednak pewną różnicę – modernizacja częściej kojarzona jest z postęmem¹.

Modernizacja może być realizowana we wszystkich obszarach działalności także w sektorze rolnym. Modernizacja rolnictwa obejmuje procesy dostosowań w zakresie struktur i mechanizmów funkcjonowania, w skali gospodarstw rolnych oraz podmiotów, które z nimi współpracują, pozwalając na rozwój oraz partycypowanie w korzyściach

¹ A. Lubbe: Transformacja, modernizacja czy po prostu normalizacja? Wybory modelu gospodarki polskiej po 1989 r. w: Modernizacja Polski. Struktury – Agencje – Instytucje, W. Morawski (red. nauk.). Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2011, s. 59.

z rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, a także, w szerszym ujęciu, uczestniczenie w gospodarce globalnej². Modernizacja w rolnictwie jest procesem długotrwałym, przeobrażenia w tym dziale zachodzą wolno i występują trudności z ich skutecznym przyspieszeniem ze względu na ich wielorakie uwarunkowania zjawiskami zachodzącymi poza rolnictwem³, jednak są one niezbędne ze względu na konieczność dostosowania się do wymogów rynku.

Aby proces modernizacji rolnictwa i obszarów wiejskich mógł być skutecznie realizowany konieczne jest kreowanie nowatorskich postaw wśród mieszkańców wsi, poprzez ułatwienie im wprowadzania nowych rozwiązań organizacyjnych, technicznych, technologicznych, ekonomicznych do ich działalności gospodarczej oraz powiązanie ich z nauką i doradztwem⁴. Współczesne rolnictwo bardzo się komplikuje, wymaga coraz bardziej wysublimowanej wiedzy. Rolnik o braku wiedzy nie sprostą wymogom nowoczesnego gospodarowania⁵.

W krajach Unii Europejskiej, także w Polsce, procesy modernizacji rolnictwa są zsynchronizowane z procesami przeobrażeń wsi i miasteczek, stanowiąc komponenty koncepcji zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Zacołanie gospodarcze i opóźnienie cywilizacyjne obszarów wiejskich może w dłuższej perspektywie opóźnić rozwój gospodarczy całego kraju⁶. Fakt ten uzasadnia dominację wśród wydatków na rozwój obszarów wiejskich UE tych, które są związane z modernizacją i poprawą konkurencyjności sektora rolnego⁷. Między innymi z tego względu w Polsce w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 wyodrębniono m.in. działanie 121 *Modernizacja gospodarstw rolnych*. Należy ono do kategorii instrumentów wsparcia finansowego o charakterze wyłącznie inwestycyjnym.

Celem opracowania było ukazanie wykorzystania środków pochodzących z działania *Modernizacja gospodarstw rolnych* przez rolników z woj. warmińsko-mazurskiego. W szczególności uwagę zwrócono na rodzaj inwestycji, koszty operacji i poziom współfinansowania.

Celem wspólnotowej pomocy dla inwestycji w gospodarstwa rolne jest modernizacja, która ma na celu ich poprawę sytuacji ekonomicznej poprzez lepsze wykorzystanie czynników produkcji, w tym wprowadzenie nowych technologii i innowacji, ukierunkowanie na jakość, produkty organiczne i różnicowanie w ramach gospodarstwa rolnego i poza nim, z uwzględnieniem sektorów nieżywnościowych oraz roślin energetycznych, jak również poprawienie statusu gospodarstw rolnych pod względem środowiska naturalnego, bezpieczeństwa pracy, higieny oraz dobrostanu zwierząt, przy jednoczesnym uproszczeniu warunków uzyskania pomocy inwestycyjnej

² J. Wilkin: Instytucjonalne uwarunkowania modernizacji wsi w Polsce. *Postępy Nauk Rolniczych*, nr 4/2001, s. 130.

³ A. Leopold: *Rolnictwo w procesie przemian i rozwoju gospodarki*. PWN, Warszawa 1997, s. 13.

⁴ E. Chyłek: Proces modernizacji rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. *Więś i Rolnictwo* nr 3(128)/2005, s. 9.

⁵ B. Klepacki: Niematerialne czynniki rozwoju rolnictwa polskiego. *Roczniki Naukowe SERiA* 2007, t. IX, z. 1, s. 234.

⁶ M. Walkowski: Wpływ funduszy pomocowych na proces unowocześniania rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. w: *Fundusze Europejskie a innowacyjność polskiej gospodarki*, J. Babiak (red.). Wyd. Studio Emka, Warszawa 2008, s. 122.

⁷ J. Sawicka: Rozwój obszarów wiejskich w świetle reform wspólnej polityki rolnej i polityki spójności Unii Europejskiej. *Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia*, nr 8(2)/2009, s. 138.

w porównaniu z warunkami ustanowionymi w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej⁸.

Budżet działania związanego z modernizacją gospodarstw rolnych w ramach PROW na lata 2007-2013 realizowanego w naszym kraju wynosi 1849,07 mln euro. Podział środków pomiędzy województwa dokonany został na podstawie syntetycznego miernika wielkości ekonomicznej gospodarstw (SWE) zbudowanego w oparciu o liczbę gospodarstw odpowiedniej wielkości ekonomicznej w danym województwie, jak również powierzchnię użytków rolnych w poszczególnych województwach. Uwzględniając wielkość ekonomiczną gospodarstw wzięto pod uwagę zarówno liczbę gospodarstw o wielkości powyżej 15 ESU, jak i 15% niespełniających tego warunku. W rezultacie we wskaźniku SWE zostały uwzględnione także te gospodarstwa, które będą mogły osiągnąć wielkość 4 ESU dzięki wsparciu działania. W tak dokonanym podziale najwyższy limit środków otrzymały województwa mazowieckie (16,86%) i wielkopolskie (12,77%). Na miejscu siódmym znalazło się woj. warmińsko-mazurskie z limitem 4,88%⁹. Z opinii ekspertów wynika, że zainteresowanie działaniem *Modernizacja gospodarstw rolnych* jest bardzo wysokie¹⁰.

Materiał, metody badawcze i charakterystyka materiału źródłowego

Jednym z warunków poprawy efektywności wykorzystania czynników produkcji w gospodarstwach rolnych jest ich modernizacja. Modernizacja wiąże się nierozzerwalnie z procesem przemian, których celem jest poprawa warunków działalności we wszystkich sferach gospodarczych i społecznych. Kierunek tych zmian związany jest z procesami unowocześniania technicznego, technologicznego oraz organizacyjnego m.in. przez wzrost sprawności, trwałości i niezawodności czynników wytwórczych, a także poprawę warunków ergonomicznych¹¹. Objęcie polskiej gospodarki wszystkimi zasadami i instrumentami wspólnej polityki rolnej stworzyło bezprecedensową szansę na unowocześnienie sektora produkcji rolnej oraz poprawę warunków życia i pracy na wsi.

Podstawą prowadzonych w opracowaniu rozważań był materiał pierwotny zgromadzony na przełomie 2010 i 2011 r. metodą ankietową. Dobór jednostek do badań był nielosowy (dobór wygodny). Warunkiem uczestnictwa w badaniu określonego producenta rolnego było prowadzenie działalności rolniczej na terenie woj. warmińsko-mazurskiego oraz korzystanie z działania 121 *Modernizacja gospodarstw rolnych* realizowanego w ramach PROW 2007-2013. Łącznie na pytania zawarte w ankiecie odpowiedziało 172 producentów rolnych. Badani rolnicy stanowili 8,11% całej

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L277, s. 3.

⁹ R. Kisiel, K. Babuchowska, R. Marks-Bielska: Gospodarstwa rolne Polski Wschodniej i skłonność ich właścicieli do inwestowania z wykorzystaniem instrumentów wspólnej polityki rolnej. Wyd. UWM, Olsztyn 2012, s.144-145.

¹⁰ *Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*. Raport końcowy, T I-IV. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010, s. 113.

¹¹ E. Chyłek: Proces modernizacji rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. *Więś i Rolnictwo* nr 3(128)/2005, s. 10.

populacji¹². Zgromadzony materiał dostarczył cennych informacji na temat procesu modernizacji gospodarstw, jednak dobór próby nie upoważnia do formułowania wniosków, które byłyby prawdziwe dla całej populacji.

Objęte badaniem gospodarstwa pod względem powierzchni, kierunku produkcji, a także osiąganych dochodów były grupą heterogeniczną. Dominowały gospodarstwa (66,3%), których powierzchnia wyrażona w hektarach fizycznych przekraczała 30. Udział gospodarstw małych, tj. o powierzchni od 5 do 10 ha oraz 10-15 ha wyniósł po 6,4% (tab. 1).

Biorąc pod uwagę rodzaj prowadzonej produkcji rolnej, respondenci, wskazując główny kierunek podjętej działalności, najczęściej wybierali produkcję mleczną (37,2%), mieszaną (25,0%) oraz uprawy polowe (23,3%). Dużo niższy był udział rolników trudniących się produkcją trzody chlewnej (4,1%), i uprawami trwałymi, a także produkcją mięsną (po 2,9%). W badanej grupie pojawiły się także 3 gospodarstwa ogrodnicze, 2 producentów drobiu, a także 3 inne rodzaje działalności, w tym uprawa pieczarek oraz drzew i krzewów ozdobnych.

Tabela 1. Struktura badanych gospodarstw wg powierzchni UR

Wyszczególnienie	Powierzchnia [ha]					Razem
	5,0 – 10,0	10,1 – 15,0	15,1 – 20,0	20,1 – 30,0	pow. 30	
Liczba	11	11	19	17	114	172
Struktura [%]	6,4	6,4	11,0	9,9	66,3	100,00

Źródło: Opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

Pod względem osiąganych rocznych dochodów największy był udział rolników (27,3%) deklarujących je w przedziale 50-100 tys. zł. Stosunkowo liczną grupę (24,4%) stanowili również rolnicy zarabiający od 100 do 300 tys. zł, a także od 30 do 50 tys. zł – 20,3%. Dochód roczny powyżej 300 tys. zł wskazało 9,3%, natomiast mniej niż 30 tys. – 18,7%. Większość badanych (63,4%) utrzymywała się wyłącznie z działalności rolniczej. Pozostali posiadali inne źródła dochodu. Dla 21,5% badanej grupy była to działalność pozarolnicza, co daje wynik wyższy niż średnio w kraju (19,7%). Tylko 1,7% respondentów uzyskiwało dochody z tytułu rent i emerytur, a 2,9% - z pracy najemnej. Odnosząc prezentowane informacje do wyników Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r. stwierdzić trzeba, że były to wartości nieporównywalnie niższe niż średnio w kraju. Z danych GUS wynika bowiem, że w 2010 r. 47,7% gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa indywidualnego uzyskiwało dochody z pracy najemnej, a 33,1% - z rent i emerytur¹³.

Grupa respondentów, podobnie jak prowadzone przez nich gospodarstwa, także nie była jednorodna, choć dostrzeżono wyraźną przewagę osób, które posiadały zawód rolnika (67,4%). Większość objętych badaniem stanowili mężczyźni – 78,5%. Z kolei uwzględniając wiek badanych dokładnie połowa osób była w wieku 25-40 lat, a 45,3% miało 41-55 lat. Tylko dwóch respondentów miało mniej niż 25 lat, a 6 przekroczyło 55. rok życia.

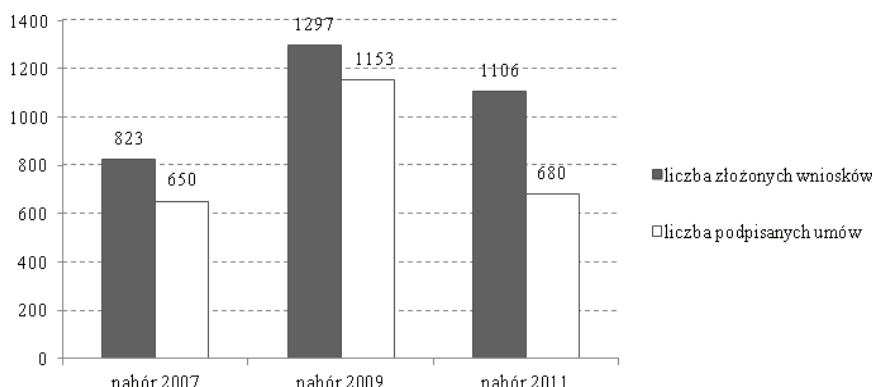
¹² Badani rolnicy byli beneficjentami działania 121 *Modernizacja gospodarstw rolnych* w naborze 2007 i 2009. Do Oddziału Terenowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji w Olsztynie złożono w naborze 2007 – 823 wnioski, natomiast w naborze 2009 – 1297.

¹³ Charakterystyka gospodarstw rolnych. Powszechny Spis Rolny 2010. GUS, Warszawa 2012, s. 145.

Wyniki badań i ich dyskusja

Główny cel działania 121 *Modernizacja gospodarstw rolnych* został skoncentrowany na poprawie konkurencyjności gospodarstw rolnych w procesie ich dostosowywania do funkcjonowania na Jednolitym Rynku Europejskim. Pomoc jest udzielana na inwestycje obejmujące modernizację lub rozwój pierwotnej produkcji roślinnej lub zwierzęcej, z wyłączeniem leśnej lub rybnej. Operacje mogą dotyczyć produkcji produktów żywnościowych jak i nieżywnościowych (w tym produktów rolnych wykorzystywanych do produkcji energii odnawialnej), a także przygotowania do sprzedaży lub sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie¹⁴.

Do końca sierpnia 2012 r. zakończono w naszym kraju trzy nabory wniosków w ramach omawianego działania (2007, 2009, 2011). Pod względem liczby złożonych wniosków najwięcej wpłynęło w woj. mazowieckim (15344). W woj. warmińsko-mazurskim do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa złożono łącznie 3226 wniosków (rys. 1).



Rys. 1. Liczba złożonych wniosków i podpisanych umów w ramach działania 121 *Modernizacja gospodarstw rolnych* PROW 2007-2013 (stan na 31.08.2012)

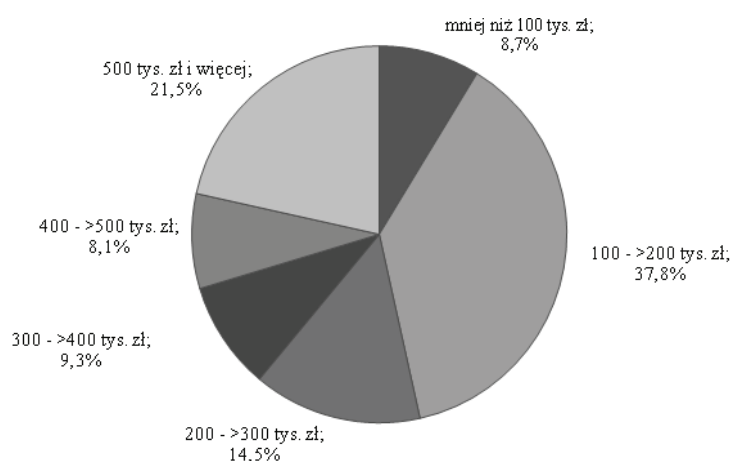
Źródło: Opracowanie na podstawie danych ARiMR
<http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/19092012_MGR_7-13.pdf>

Stosunek podpisanych umów do liczby złożonych wniosków w badanym regionie wyniósł 79,3% w 2007 r., 88,9% w 2009 r. i 61,5% w 2011 r. Prezentowane wartości były wyższe niż średnio w kraju, gdzie wynosiły odpowiednio 77,7% w 2007 r., 81,6% w 2009 r. i 57,7% w 2011 r.

W skali kraju dało się zauważyć znaczne dysproporcje w wysokości wsparcia otrzymanego przez beneficjentów działania od 166,07 tys. zł w woj. zachodniopomorskim do 78,42 tys. zł w woj. łódzkim. W woj. warmińsko-mazurskim rolnicy otrzymali średnio na jeden wniosek 141,60 tys. zł.

¹⁴ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2011, s. 199.

Wypłacone rolnikom w ramach podpisanych umów środki finansowe jedynie w części zwracały koszty poniesione na realizację przedsięwzięcia. W badanej grupie gospodarstw całkowity koszt zrealizowanej operacji był mocno zróżnicowany. Największy był udział gospodarstw, w których zawierał się on w przedziale 100 - >200 tys. zł (37,8%). Nieco mniej było rolników, którzy w związku z inwestycją wydali ponad 500 tys. zł (21,5%). Odnotowano także stosunkowo niewielki udział rolników realizujących inwestycję o wartości niższej niż 100 tys. zł – 8,7% (rys. 2).



Rys. 2. Całkowity koszt operacji realizowanej w ramach działania *Modernizacja gospodarstw rolnych* w gospodarstwach objętych badaniem

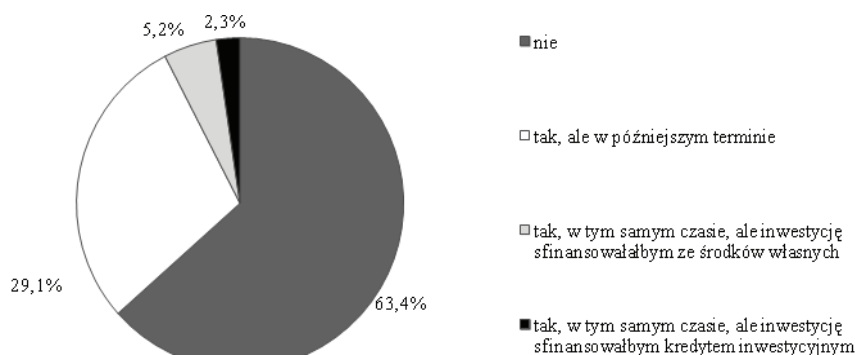
Źródło: Opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że rolnicy otrzymywali zwrot tylko części kosztów poniesionych w związku z realizacją inwestycji. Podstawowy poziom refundacji w ramach działania *Modernizacja gospodarstw rolnych* wynosi 40% kosztów kwalifikowanych operacji, jednak w przypadku spełnienia określonych warunków może ulec podwyższeniu¹⁵. W badanej grupie podstawowy poziom refundacji otrzymało

¹⁵ Poziom refundacji może osiągnąć: 50% kosztów kwalifikowanych, gdy przedsięwzięcie jest realizowane, przez osobę fizyczną, która w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy nie ukończyła 40 roku życia, lub przez osoby wspólnie wnioskujące, z których żadna w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy nie ukończyła 40 roku życia, lub przez osoby wspólnie wnioskujące i dotyczy restrukturyzacji produkcji mleczarskiej, lub przez wspólników spółki cywilnej, utworzonej wyłącznie przez osoby fizyczne, z których żadna w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy nie ukończyła 40 roku życia, lub na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), obszarach NATURA 2000 oraz związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej; 60% kosztów kwalifikowanych, jeśli operacja jest realizowana na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), obszarach NATURA 2000 oraz związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej przez osobę, która w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy nie ukończyła 40. roku życia, lub osoby wspólnie wnioskujące, z których żadna w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy nie ukończyła 40. roku życia, lub osoby wspólnie wnioskujące i dotyczy restrukturyzacji produkcji mleczarskiej, lub wspólników spółki cywilnej, utworzonej wyłącznie przez osoby fizyczne, z których żadna w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy nie ukończyła 40. roku życia; 70% kosztów kwalifikowanych jeśli operacja dotycząca restrukturyzacji

17,4%. W przypadku 46,5% respondentów zwrot wyniósł 50%, a 28,5% otrzymało zwrot 60% poniesionych kosztów inwestycji netto. Tylko w przypadku 13 (7,6%) objętych badaniem gospodarstw refundacja wyniosła 70%.

Niezależnie od poziomu udzielonego wsparcia pomoc finansowa oferowana w ramach działania *Modernizacja gospodarstw rolnych* jest dla rolników bardzo ważna. Z przeprowadzonych badań wynika, że 63,4% respondentów nie zrealizowałoby inwestycji bez środków PROW 2007-2013, a 29,1% musiałyby przesunąć jej realizację w czasie, najprawdopodobniej do momentu zgromadzenia na ten cel odpowiednich zasobów finansowych. Tylko 2,3% badanych było zdecydowanych alternatywnie sfinansować inwestycję środkami zaciągniętego na ten cel kredytu, a 5,2% przeznaczyłoby własne oszczędności (rys. 3).



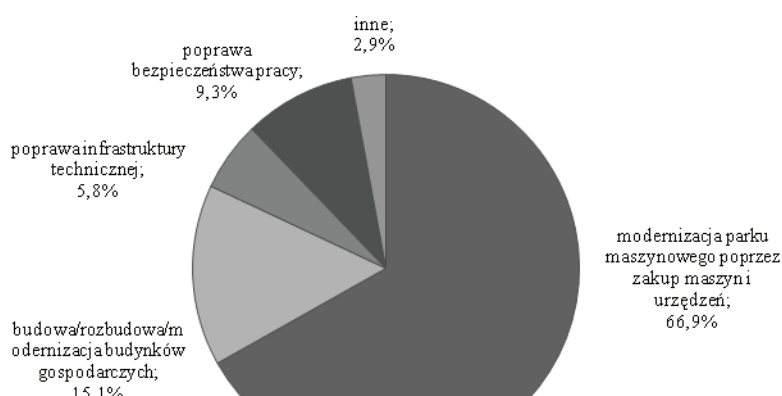
Rys. 3. Możliwość modernizacji gospodarstwa bez wsparcia środkami PROW 2007-2013

Źródło: Opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

Działania modernizacyjne w gospodarstwach rolnych wpływają na wielkość produkcji i jej jakość, zastępują pracę żywą i chronią procesy wytwórcze. Rozwój rolnictwa przez modernizację wiąże się przede wszystkim ze zmianą zasobów podstawowych czynników produkcji. Pierwotnym elementem i źródłem tych zmian są procesy innowacyjne i postęp naukowo-techniczny, prowadzący w konsekwencji do wzrostu zasobów kapitału w rolnictwie, co powoduje zmiany w wyposażeniu gospodarstw i stosowanych technikach wytwarzania. Proces modernizacji wiąże się z ciągłą reorganizacją warsztatów pracy, której celem jest jej dostosowanie do wymagań konkurencji na rynku. Wymóg stałej modernizacji gospodarstw stawia część rolników wobec konieczności wprowadzania nowych maszyn i urządzeń, doskonalszych,

produkcji mleczarskiej jest realizowana na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), obszarach NATURA 2000 oraz związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej, przez osoby wspólnie wnioskujące, z których żadna w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy nie ukończyła 40 roku życia; gdy inwestycja jest realizowana w związku z wprowadzaniem w życie Dyrektywy Azotanowej) może osiągnąć nawet 75%

wydajniejszych, a jednocześnie droższych¹⁶. W większości taką specyfikę miały przedsięwzięcia zrealizowane w badanych gospodarstwach rolnych. Jak wynika z danych zaprezentowanych na rysunku 4 aż 66,9% respondentów wskazało, że inwestycja współfinansowana z działania *Modernizacja gospodarstw rolnych* polegała na zakupie maszyn i urządzeń technicznych, m.in. ciągników, kombajnów. W przypadku 15,1% gospodarstw zbudowano od podstaw, rozbudowano lub też unowocześniono budynki gospodarcze. Z kolei 5,3% badanych rolników poprawiło infrastrukturę techniczną gospodarstwa, np. poprzez utwardzenie placu manewrowego. Wśród innych odpowiedzi pojawiło się np. wprowadzenie nowych technologii produkcji.



Rys. 4. Rodzaj inwestycji zrealizowanej w ramach działania *Modernizacja gospodarstw rolnych*
 Źródło: Opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

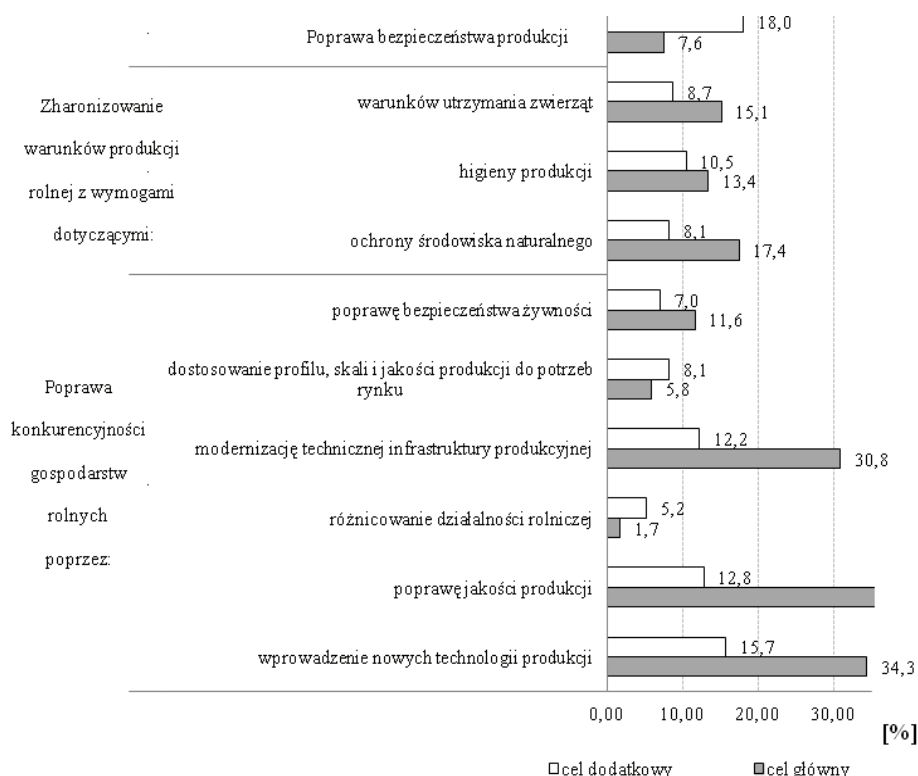
Duża przewaga inwestycji polegających na nabyciu wyposażenia bądź sprzętu ruchomego jest wynikiem powszechności tego typu działań w normalnym procesie inwestycyjnym w gospodarstwach rolnych. Niewątpliwą zaletą realizowanego działania jest możliwość zakupu maszyn używanych. W rezultacie także mniejsi bądź osiągający niższe dochody producenci rolni mają możliwość sfinansowania w ramach omawianego działania najpotrzebniejszych inwestycji¹⁷.

Rodzaj zrealizowanej inwestycji implikował cel operacji, który deklarowali badani rolnicy. Tylko 12 respondentów (7%) stwierdziło, że poprzez realizację inwestycji wprowadzi nowe produkty. W tej kategorii znalazły się głównie gospodarstwa o powierzchni ponad 30 ha (66,7%) (rys. 5)

¹⁶ E. Chylek: Proces modernizacji rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. *Więś i Rolnictwo* nr 3(128)/2005, s. 11-12.

¹⁷ *Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*. Raport końcowy, T I-IV. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010, s.121.

Z danych zestawionych na rysunku 5 wynika, że w badanych gospodarstwach rolnych dążono głównie do poprawy konkurencyjności. W przypadku 30,8% proces ten odbywał się poprzez modernizację technicznej infrastruktury produkcji. Nieco ponad 34% uznało, że poprawa konkurencyjności ich gospodarstwa nastąpi dzięki wprowadzeniu nowych technologii produkcji.



Rys. 5. Cel realizowanej operacji
 Źródło: Opracowanie na podstawie własnych badań ankietowych.

Drugą pod względem liczby kategorią wskazywaną przez ankietowanych było zharmonizowanie warunków produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi: w przypadku 17,4% - ochrony środowiska naturalnego, 15,1% - warunków utrzymania zwierząt, 13,4% - higieny produkcji. Odpowiedzi z tej kategorii wskazywali wyłącznie rolnicy prowadzący produkcję mleczną lub mieszaną.

W ostatnich latach coraz większą uwagę przywiązuje się do ochrony środowiska naturalnego. Zdaniem Wasielewskiej modernizacja gospodarstwa rolnych powinna zatem także obejmować działania zmierzające do ograniczenia negatywnego wpływu

produkcji rolnej na środowisko przyrodnicze. Istnienie takich tendencji potwierdzają m.in. zaprezentowane wyżej dane liczbowe¹⁸.

Podsumowanie i wnioski

Modernizacja gospodarstw rolnych jest w Polsce potrzebna, ponieważ warunkuje ich rozwój. W ten sposób producenci rolni są w stanie usprawnić procesy produkcji, poprawić oferowane produkty, a przez to wzrasta ich pozycja konkurencyjna na rynku. Koncepcja działania *Modernizacja gospodarstw rolnych* realizowanego w ramach PROW 2007-2013 koncentruje się głównie na inwestycjach realizowanych w gospodarstwach rolnych, nie uwzględniając tym samym aspektów związanych z szeroko pojętymi przeobrażeniami na obszarach wiejskich. Fakt ten wynika po pierwsze z dość dowolnego interpretowania pojęcia modernizacji rolnictwa. Po wtóre w ramach PROW 2007-2013 realizowane są inne działania, dzięki którym finansowane są pozytywne przeobrażenia obszarów wiejskich, nie związane z działalnością rolną (np. *Odnowa i rozwój wsi*). Nie ulega wątpliwości, że omawiane w opracowaniu działanie jest bardzo potrzebne.

Przeprowadzone badania wykazały, że w woj. warmińsko-mazurskim wśród rolników wciąż istnieje pilna potrzeba unowocześnienia technicznego ich warsztatu pracy. Podejmowane przez rolników objętych badaniem ankietowym przedsięwzięcia koncentrowały się głównie na zakupie nowych lub używanych maszyn i urządzeń technicznych niezbędnych do prowadzenia produkcji rolnej. Zdecydowanie mniej badanych w ramach realizowanej operacji zbudowało od podstaw, rozbudowało lub też unowocześniło budynki gospodarcze. Niewielki odsetek badanych rolników (5,3%) poprawił infrastrukturę techniczną gospodarstwa, np. poprzez utwardzenie placu manewrowego.

Pomimo, że działanie *Modernizacja gospodarstw rolnych* zakłada refundację tylko części kosztów poniesionych w związku z realizowaną inwestycją przeprowadzone badania ukazały także, że Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jest ważnym instrumentem skłaniającym rolników z woj. warmińsko-mazurskiego do unowocześniania gospodarstw. Niezależnie od wielkości gospodarstwa, czy też rodzaju prowadzonej produkcji 63,4% badanych nie zrealizowałoby inwestycji bez środków PROW 2007-2013, a 29,1% zmuszonych byłoby odłożyć jej realizację w czasie, przypuszczalnie do chwili zgromadzenia na ten cel odpowiednich środków finansowych.

Literatura

1. *Charakterystyka gospodarstw rolnych. Powszechny Spis Rolny 2010*. GUS, Warszawa 2012.
2. Chyłek E.: Proces modernizacji rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. *Więś i Rolnictwo* 3(128)/2005
3. Kisiel R., Babuchowska K., Marks-Bielska R. 2012. Gospodarstwa rolne Polski Wschodniej i skłonność ich właścicieli do inwestowania z wykorzystaniem instrumentów wspólnej polityki rolnej, Wyd. UWM, Olsztyn 2012
4. Klepacki B.: Niematerialne czynniki rozwoju rolnictwa polskiego. *Roczniki Naukowe SERiA* 2007, t. IX, z. 1.

¹⁸ A. Wasilewska: Czym jest modernizacja? w: Rola instytucji w modernizacji gospodarstw rolnych. IERiGŻ, Warszawa 2008, s. 25.

5. Leopold A.: Rolnictwo w procesie przemian i rozwoju gospodarki. PWN, Warszawa 1997
6. Lubbe A.: Transformacja, modernizacja czy po prostu normalizacja? Wybory modelu gospodarki polskiej po 1989 r. w: *Modernizacja Polski. Struktury – Agencje – Instytucje*, W. Morawski (red. nauk.), Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2011
7. *Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*. Raport końcowy, T I-IV. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010
8. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013* (wersja z lipca). Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2011
9. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ERROW). Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L277
10. Sawicka J.: Rozwój obszarów wiejskich w świetle reform wspólnej polityki rolnej i polityki spójności Unii Europejskiej. *Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia*, nr 8(2)/2009.
11. Walkowski M.: Wpływ funduszy pomocowych na proces unowocześniania rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. w: *Fundusze Europejskie a innowacyjność polskiej gospodarki*, J. Babiak (red.). Wyd. Studio Emka, Warszawa 2008
12. Wasilewski A.: Czym jest modernizacja? w: *Rola instytucji w modernizacji gospodarstw rolnych*. IERiGŻ, Warszawa 2008
13. Wilkin J.: Instytucjonalne uwarunkowania modernizacji wsi w Polsce. *Postępy Nauk Rolniczych*, nr 4/2001

Summary

Modernization semantic is upgradeing. It is a process of change, which aims to improve the business environment in all economic and social areas, including agriculture. Modernization activities on farms influence on the production and quality. It is the way to improve competitiveness of farms. One of the programs supporting the modernization of the Polish farms is the RDP 2007-2013. The aim of the study was to show the use of funds from the operation *Modernization of the farm* RDP 2007-2013 by farmers from the warmińsko-mazurskie voivodship. Reflections were based on the results of own surveys. Research suggests that without financial support modernization of farms would be difficult, because until 63.4% of the respondents would not be able to achieve the investment without the support.

Informacje o autorach:

dr Karolina Babuchowska

Katedra Polityki Gospodarczej i Regionalnej, Wydział Nauk Ekonomicznych
 Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
 ul. Oczapowskiego 4
 10-719 Olsztyn
 karolnat@poczta.onet.pl

dr hab. Renata Marks-Bielska, prof. UWM

Katedra Polityki Gospodarczej i Regionalnej, Wydział Nauk Ekonomicznych
 Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
 ul. Oczapowskiego 4
 10-719 Olsztyn
 renatam@uwm.edu.pl

Stanisław Bielski

Produkcja surowców energetycznych w Polsce w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej Energy feedstock production in Poland in the context of the Common Agricultural Policy

Celem artykułu było przeanalizowanie wsparcia WPR do produkcji surowców energetycznych pochodzenie rolnicze w Polsce, a także prognoza krajowego zapotrzebowania materiału roślinnego do przetworzenia na biokomponenty. Obserwowane zmiany klimatyczne przypisywane także działalności rolniczej. Jednym ze sposobów ograniczenia niekorzystnego oddziaływania na środowisko naturalne paliw kopalnych (ciekłych i stałych) może być wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. Rolnictwo jest producentem biomasy służącej do produkcji biokomponentów paliw płynnych, a także surowców do substytucji paliw stałych. Unia Europejska widząc potrzebę stymulacji produkcji biomasy na cele energetyczne wprowadziła szereg aktów prawnych wymuszających stosowanie biopaliw na terenie Wspólnoty. Rolnicy, jako producenci surowców, otrzymywali wsparcie finansowe do upraw energetycznych, początkowo z budżetu państwa, a w latach 2007-2009 w ramach WPR, zwiększając dochody z prowadzonej działalności rolniczej. Obecnie biopaliwa płynne są wytwarzane z surowców konsumpcyjnych lub paszowych. Problem ten od dawna budzi kontrowersje, a nawet otwartą polemikę wielu autorytetów odnośnie wpływu paliw roślinnych na cenę i dostępność żywności.

Wstęp

Głównym zadaniem rolnictwa jest i będzie w przyszłości produkcja odpowiedniej ilości i jakości surowców żywnościowych. Jednakże obecnie aktywność rolnicza ma zdecydowanie szerszy wymiar, a rolnictwo odgrywa znaczącą rolę w polityce zrównoważonego rozwoju¹, która wychodzi naprzeciw zagrożeniom środowiskowym i obawom społeczeństw, zwłaszcza państw wysoko rozwiniętych. Wiele faktów wskazuje na to, że będzie to koncepcja silnie wpływająca na politykę i gospodarkę światową w dłuższej perspektywie czasowej². Jednym z głównych celów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) jest między innymi zwiększanie wydajności rolnictwa, nie pozostającego jednak bez wpływu na środowisko naturalne³. Narastający problem

¹ K. Błażejewska: Klimatyczne wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2011, s. 142.

² B. Klepacki: Zrównoważony rozwój terenów wiejskich - wybrane aspekty teoretyczne. Wyd. Wieś Jutra, 2000, s. 12.

³ Raport Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami. Krajowy bilans emisji SO₂, NO_x, CO, NMLZO, NH₃, pyłów, metali ciężkich i TZO za lata 2009-2010 w układzie klasyfikacji SNAP i NFR. (http://www.kobize.pl/materialy/Inwentaryzacje_krajowe/2012/Raport_LRTAP_2010.pdf) (dostęp 13.10.2012).

zmian klimatycznych, bioenergia i zarządzanie zasobami wodnymi będą miały znaczący wpływ na kształt WPR⁴, powodując zmianę nadrzędnego celu produkcji rolniczej, jakim jest produkcja żywności. Filar II obejmuje wieloletnie środki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich mające na celu wzmocnienie konkurencyjności, zrównoważonego rozwoju gospodarowania zasobami naturalnymi oraz wspieranie rozwoju gospodarstw⁵.

W UE następuje zmiana oczekiwań konsumentów i obywateli w odniesieniu do rolnictwa. Proces upowszechniania wiedzy o wielofunkcyjności rolnictwa, w którą wpisuje się produkcja surowców na cele energetyczne, wzmacnia gotowość społeczeństwa UE do wspierania rolnictwa jako sfery działalności dostarczającej nie tylko podstawowych dóbr rynkowych, lecz także ważnych dóbr merytorycznych i publicznych⁶. Wilkin⁷ bezpieczeństwa: żywnościowe, żywności i energetyczne sklasyfikował w jedną grupę – ekonomicznych dóbr publicznych i merytorycznych. Oczekiwać należy, że paradygmat wielofunkcyjnego rolnictwa będzie fundamentem zarówno filozofii WPR, jak i stosowanych w niej rozwiązań praktycznych.

Rolnictwo odgrywa bowiem istotną rolę wobec gospodarki, społeczeństwa i środowiska. Włączenie rolnictwa w system zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich może nastąpić przez uwzględnienie jego wielofunkcyjnego charakteru. Polityka rozwoju wsi opiera się więc na dwóch koncepcjach – wielofunkcyjności i zrównoważonego rozwoju⁸.

Produkcja roślin na cele energetyczne jest jednym ze sposobów dywersyfikacji dochodów rolniczych, ograniczenia negatywnego oddziaływania rolnictwa na środowisko, rozwoju obszarów wiejskich, a także realizacji zobowiązań międzynarodowych, określonych w przyjętych celach wynikających z pakietu klimatyczno-energetycznego, w oparciu o lokalnie dostępne surowce⁹.

Unia Europejska jest wiodącym regionem, promującym i wprowadzającym odnawialne źródła energii. Dominującym ilościowo nośnikiem wśród odnawialnych źródeł energii jest i pozostanie w przyszłości biomasa. Wykorzystanie biomasy to w rzeczywistości użytkowanie energii słonecznej zasymilowanej uprzednio przez rośliny do akumulacji węgla w tkankach¹⁰. Do najważniejszych źródeł biomasy zalicza się drewno pochodzące z lasów, sadów, specjalnych upraw szybko rosnących drzew (np. wierzba energetyczna) oraz odpady z przemysłu drzewnego, rośliny uprawne z przeznaczeniem na cele energetyczne: nasiona roślin oleistych przetwarzane na estryfikowane oleje stanowiące materiał pędny, bulwy ziemniaka, korzenie buraka, ziarna zbóż i roślin zbożowych przetwarzane na alkohol etylowy dodawany do benzyn,

⁴ *Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR*, Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z 20 listopada 2007 r., KOM(2007) 722, wersja ostateczna.

⁵ K. Razik: *Wspólna Polityka Rolna – od tradycji do nowoczesności*. Wyd. ARR, Warszawa 2012, s. 38.

⁶ J. Wilkin: *Czy paradygmat wielofunkcyjnego rolnictwa zrewolucjonizuje europejską politykę rolną? Podsumowanie badań i wnioski praktyczne*. W: J. Wilkin (red.) *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. Warszawa 2010, s. 205.

⁷ J. Wilkin: *Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych*. W: J. Wilkin (red.) *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. Warszawa 2010, s. 47.

⁸ M. Adamowicz, M. Zwolińska-Ligaj: *Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*. Wyd. SGGW, Warszawa 2009, s. 34.

⁹ K. Żmuda: *Perspektywy produkcji biopaliw w polityce Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi*. Mat. konf. „Perspektywy rynku biopaliw”, Warszawa 21.09.2010.

¹⁰ M. Jasiulewicz: *Potencjał biomasy w Polsce*. Wyd. Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2010.

organiczne pozostałości i odpady – słoma i inne pozostałości roślinne stanowiące materiał odpadowy przy produkcji rolniczej, odpady powstające w przemyśle rolno-spożywczym, organiczne odpady komunalne, organiczne odpady przemysłowe (pochodzące z przemysłu papierniczo-celulozowego)¹¹. Biomasa może być wykorzystana do celów energetycznych w procesach: bezpośredniego spalania biopaliw stałych lub współspalanie biomasy z węglem w istniejących kotłach energetycznych (drewno, słoma, rośliny energetyczne, osady ściekowe, inne), przetwarzania na paliwa ciekłe (estry oleju rzepakowego, etanol, metanol) lub gazowe (biogaz rolniczy, biogaz z oczyszczalni ścieków, gaz wysypiskowy). O sposobie przetwarzania biomasy na nośniki energii decyduje jej skład chemiczny. Przetworzenie biomasy na nośniki energii może odbywać się metodami fizycznymi, chemicznymi oraz biochemicznymi.

Wyzwania klimatyczne znalazły odzwierciedlenie we WPR a ewaluowanie rolnictwa w kierunku niezżywnościowego wykorzystania płodów rolnych stało się ważnym elementem wielu programów badawczych zarówno w Polsce, jak i w UE. Produkcja biopaliw będzie miała znaczący wpływ na rolnictwo. Jednak pojawia się konflikt pomiędzy bezpieczeństwem żywnościowym a niepożądanymi zmianami klimatu, do ograniczania których może przyczyniać się zastępowanie kopalnych surowców energetycznych biopaliwami¹².

Celem artykułu było przeanalizowanie wsparcia WPR do produkcji surowców energetycznych pochodzenia rolniczego, a także prognoza zapotrzebowania materiału roślinnego do przetworzenia na biokomponenty w Polsce.

Podstawy prawne w zakresie Odnawialnych Źródeł Energii

Energetyka odnawialna nabiera coraz większego znaczenia ze względu na przepisy dotyczące ochrony środowiska, które wiążą się ze wzrostem ograniczeń wykorzystywania paliw kopalnych na rzecz odnawialnych źródeł energii^{13,14,15}. Postanowienia zawarte w takich dokumentach jak: Protokół z Kioto, Biała Księga, dyrektywa 2009/28/WE wymusiły regulacje prawne zmierzające m.in. do zwiększenia udziału paliw odnawialnych w bilansie energetycznym państw, regionów, a w konsekwencji całej planety¹⁶. Polska jako członek Unii Europejskiej jest również zobowiązana do podjęcia zdecydowanych działań oraz czynnie uczestniczyć w tworzeniu wspólnotowej polityki energetycznej. W związku z powyższym podstawowymi kierunkami polskiej polityki energetycznej są:

- poprawa efektywności energetycznej,
- wzrost bezpieczeństwa energetycznego,
- rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym między innymi biopaliw,

¹¹ L. Janowicz: Biomasa w Polsce. Oficyna Wyd. ENERGIA, Katowice 2006, s. 602.

¹² J. S. Zegar: Światowe problemy rolnictwa i wyżywienia, http://realia.com.pl/dzial_2/index.html (dostęp 13.10.2012).

¹³ Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (DzU 2005, nr 203, poz. 1684).

¹⁴ Biała Księga: Energia dla przyszłości – odnawialne źródła energii. COM(97)599 final (26/11/1997).

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE L 140/16 PL Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 5.6.2009.

¹⁶ A. Kołodziej, M. Jaroszyński: Biopaliwa: aspekty technologiczne, ekonomiczne i prawne. Prace Naukowe ICh PAN, 14: 59-76.

- rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii,
- ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko¹⁷.

Istotną rolę w przewartościowaniu funkcji rolnictwa przypisano dyrektywie 2009/28/WE w sprawie promocji zużycia energii ze źródeł odnawialnych, która ma oddziaływać na podtrzymanie produkcji roślinnej¹⁸. Zapisany w dyrektywie 10% udział biopaliw w zużyciu paliw płynnych ma pochodzić w 70% z technologii tzw. pierwszej generacji, opartej na surowcach konsumpcyjnych, gdzie głównym dostawcą surowców do produkcji biopaliw było i pozostaje rolnictwo¹⁹. Natomiast bazowym aktem prawnym, na podstawie którego powstały krajowe ustawy jest Dyrektywa 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych, gdzie pełne umiejscowienie w polskim prawie powyższej dyrektywy zapewniły ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych²⁰ oraz o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw²¹. Wymienione ustawy wprowadziły do polskiego prawa wiele zmian, nastawionych na tworzenie korzystnych i trwałych warunków rozwoju rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych²².

Dyrektywa o biopaliwach z 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych wyznaczyła państwom członkowskim orientacyjne cele. Aby je zrealizować Komisja Europejska przyjęła strategię na rzecz biopaliw w oparciu o siedem następujących elementów: pobudzanie zapotrzebowania na biopaliwa, wykorzystywanie ekologicznych zalet biopaliw, rozwijanie produkcji i dystrybucji biopaliw, zwiększanie podaży roślin energetycznych, zwiększanie możliwości handlowych, wspieranie krajów rozwijających się, wspieranie badań i rozwoju²³.

Wsparcie produkcji biomasy przez instrumenty WPR

Rozporządzenie²⁴ Rady z 2003 r. wprowadziło specjalną pomoc z tytułu upraw energetycznych. Możliwe było otrzymanie dopłaty w wysokości 45 EUR/ha, z pułapem budżetowym obejmującym maksymalny gwarantowany obszar 1,5 mln ha. Konsekwencją przekroczenia wspomnianego limitu miało nastąpić proporcjonalne zmniejszanie dopłat. Pod koniec września 2006 r. Komisja Europejska zaproponowała rozszerzenie premii z tytułu uprawy roślin energetycznych dla nowych państw

¹⁷ Polityka energetyczna Polski do 2030 r. (M.P. 2010 nr 2, poz. 11).

¹⁸ K. Kociszewski: Środowiskowe aspekty planowanej reformy Wspólnej Polityki Rolnej. Wyd. Wieś Jutra, Warszawa 2011, s. 90.

¹⁹ Szeptycki A., Biopaliwa – zalecenia UE, potrzeby, realne możliwości produkcji. Wyd. PTIR, Kraków 2007, s. 201.

²⁰ Dz.U. 2006, nr 169, poz. 1199

²¹ Dz.U. 2006, nr 169, poz. 1200

²² S. Bielski: Polityka dotycząca biokomponentów paliw płynnych w Polsce w kontekście uwarunkowań prawnych. Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2011, s. 50.

²³ WPR Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, Raport FAPA, Warszawa 2007.

²⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001

członkowskich, które dotychczas z tej pomocy nie korzystały. Miało to na celu zwiększenie zainteresowania uprawami energetycznymi i włączenie upraw wieloletnich do płatności bezpośrednich. Płatności do upraw roślin przeznaczonych na cele energetyczne, zgodnie z art. 2 ust. 1 Rozporządzenia Komisji²⁵, przyznawane są, jeżeli zadeklarowana powierzchnia upraw wszystkich roślin energetycznych wynosi co najmniej 0,3 ha. Plony reprezentatywne dla poszczególnych gatunków roślin energetycznych były corocznie ogłaszane w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przy uwzględnieniu średnich plonów poszczególnych gatunków roślin energetycznych uzyskiwanych z jednego hektara uprawy tych roślin. Zostały wyszczególnione rośliny uprawnione do uzyskania płatności do upraw roślin energetycznych²⁶. Płatności do powierzchni upraw roślin energetycznych przyznawane były wyłącznie w przypadku, jeżeli plony były zakontraktowane, a rośliny te zostały przetworzone na produkty energetyczne²⁷.

W roku 2007 miała miejsce sytuacja, gdzie w wyniku dużego zainteresowania rolników uprawą roślin energetycznych nastąpiło przekroczenie maksymalnej powierzchni gruntów i konieczna była redukcja powierzchni, w odniesieniu do której rolnicy otrzymali dopłatę. Współczynnik redukcji wyniósł 0,70337. W Unii Europejskiej wdrażanie systemu rozpoczęło się w 2004 r., gdy powierzchnia upraw roślin energetycznych wynosiła 0,31 mln ha. Jej wielkość zwiększyła się w ciągu następnych dwóch lat (0,57 mln ha w 2005 r. oraz 1,23 mln ha w 2006 r.) i osiągnęła w roku 2007 ok. 2,84 mln ha. W Polsce powierzchnia plantacji roślin energetycznych wynosiła w 2005 r. – 3 507 ha, w 2006 r. – 6 113 ha. W kolejnych latach wzrastał areal upraw roślin energetycznych osiągając w 2007 r. 175 381 ha, w tym plantacje trwałe 6 816 ha, w 2008 r. uprawy energetyczne zajmowały 62 904 ha, a w roku 2009 wieloletnie uprawy energetyczne zajmowały obszar 10 198 ha. Od roku 2010 została wycofana płatność do upraw energetycznych ze względu na osiągnięcie celu – arealu 2 mln ha pod tymi uprawami. Jednakże, producenci mogli skorzystać z płatności bezpośrednich, które przysługują również przy produkcji rolniczej na cele nieżywnościowe²⁸. Największą rolę we wsparciu dochodów rolników, mimo niższego poziomu niż w krajach UE, odgrywają dopłaty bezpośrednie. W myśl założeń WPR celem płatności bezpośrednich jest m.in. zwiększanie dochodów rolników ponad to, co są oni w stanie otrzymać ze sprzedaży własnych produktów²⁹. Najwyższe kwoty w ramach uzupełniających płatności obszarowych do roślin energetyczne zostały zrealizowane w 2007 r. (rys. 1).

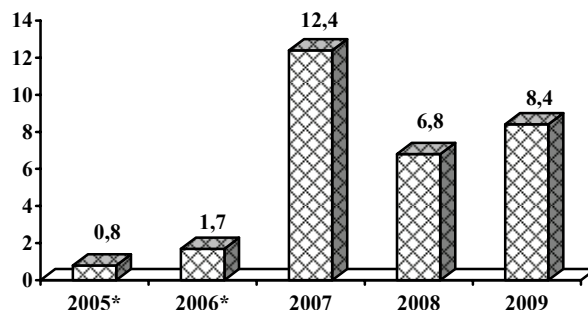
²⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1973/2004 z dnia 29 października 2004 r. Dz.U. L 345 z 20.11.2004.

²⁶ Dz.U. Nr 35, poz. 217 i Nr 99, poz. 666 oraz z 2008 r. Nr 44, poz. 262.

²⁷ Dyrektywa 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych.

²⁸ <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie/Platnosci-bezposrednie-w-2009-roku/PLATNOSCI-DO-UPRAW-ROSLIN-ENERGETYCZNYCH> (dostęp 13.10.2012).

²⁹ R. Marks-Bielska: Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju. Wyd. UWM w Olsztynie, Olsztyn 2010, s. 199.



Rysunek 1. Płatności realizowane przez ARiMR w kampaniach 2005-2009 [mln zł] – wg stanu w dn. 31.08.2012r³⁰

*- dopłaty z tytułu prowadzenia plantacji wierzby lub róży bezkolcowej, wykorzystywanych na cele energetyczne w 2005 i w 2006 r. finansowane były z budżetu krajowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARMiR

W ramach WPR produkcja energii odnawialnej pochodzącej z rolnictwa nie tylko była wspierana przez płatności bezpośrednie w ramach pierwszego filaru, lecz także istnieje możliwość skorzystania z pięciu działań PROW 2007-2013 (drugi filar WPR, tj. działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich)³¹.

W celu zdynamizowania produkcji surowców do pozyskiwania energii odnawialnej, Komisja zaproponowała zezwolenie państwu członkowskim na udzielanie pomocy krajowej w wysokości do 50% kosztów założenia wieloletnich upraw roślin energetycznych na obszarach, w odniesieniu do których złożono wnioski o pomoc z tytułu uprawy roślin energetycznych.

W listopadzie 2008 r. przyjęte zostały postanowienia kończące przegląd Wspólnej Polityki Rolnej (*Health Check*), stanowiący kontynuację reformy WPR zapoczątkowanej w 2003 r. w Luksemburgu. Rezultatem tego przeglądu było wejście w życie rozporządzenia Rady³² (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r., które zastąpiło rozporządzenie nr 1782/2003 r. regulujące wcześniej zagadnienia związane z przyznawaniem płatności bezpośrednich. Przyjęte regulacje zawierają szereg zmian skutkujących koniecznością dokonania niezbędnych uregulowań w odniesieniu do systemu wsparcia bezpośredniego obowiązującego w Polsce³³. Decyzje usankcjonowane w ramach przeglądu WPR mają zwiększyć, z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego, potencjał produkcyjny i eksportowy całej UE. Służy temu m.in. zniesienie dopłat do

³⁰ http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/19092012_Platn_bezp.7-13_02.pdf (dostęp 13.10.2012).

³¹ M. Jachymek: Inwestycje w odnawialne źródła energii W: *Możliwości wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w wybranych politykach UE*. Wyd. IERiGŻ, Warszawa 2008.

³² Rozporządzenie Rady (WE) NR 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003.

³³ http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm (dostęp 13.10.2012).

upraw energetycznych od 2010 r. Dopłaty te, zwiększały (sztucznie) rentowność upraw energetycznych, względnie ograniczając produkcję żywności w UE³⁴.

Krajowy potencjał produkcyjny surowców rolniczych do biopaliw I generacji

Surowce do produkcji biopaliw płynnych muszą być poddane obróbce. Z nasion rzepaku (głównego surowca wykorzystywanego w kraju do produkcji biodiesla) należy wydobyć olej, a następnie przetworzyć poprzez estryfikację uzyskując estry metylowe FAME. Natomiast ziarna zbóż (surowiec do produkcji bioetanolu) należy poddać procesowi fermentacji. Uzyskany w ten sposób spirytus musi być odwodniony aby mógł być wykorzystany jako paliwo w silnikach wewnętrznego spalania. W pierwszej kolejności należałoby wykorzystać surowce gorszej jakości (nieprzydatne w żywieniu ludzi i zwierząt). Energetyczne wykorzystanie płodów rolnych jest też sposobem na zagospodarowanie nadwyżek produkcyjnych³⁵.

W tabeli 1 zostało przedstawione prognozowane zapotrzebowanie na biokomponenty z oleju roślinnego i surowiec do ich produkcji, a także areał uprawy potrzebny do spełnienia wymagań Dyrektywy 2003/30/WE o minimalnej zalecanej domieszce biokomponentów do ON i *Wieloletniego programu promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008-2014*³⁶. W prognozie zapotrzebowania uwzględniono zużycie ON na poziomie 10 627 tys. m³ z założeniem utrzymania zużycia w latach następnych w zbliżonej ilości. Wskaźnik uzysku oleju z nasion rzepaku przyjęto na poziomie 0,29³⁷, przy plonie 28,9 dt·ha⁻¹ – średni plon nasion rzepaku z ostatnich trzech lat. W związku z tym w roku 2014 na potrzeby produkcji estrów należy zabezpieczyć w Polsce ponad 800 tys. ha powierzchni. Uwzględniając powierzchnię uprawy rzepaku na cele przemysłu spożywczego (ok. 450 tys. ha), łączna powierzchnia uprawy tej rośliny powinna wynosić ok. 1,25 mln ha. Natomiast Kuś³⁸ oszacował, po uwzględnieniu czynników limitujących produkcję rzepaku (ograniczona dostępność ziem przydatnych do uprawy rzepaku, maksymalnie 20% udział rzepaku w strukturze zasiewów, struktura obszarowa gospodarstw, czynniki klimatyczne – szczególnie niebezpieczeństwo wymarzania rzepaku), potencjalny areał uprawy rzepaku w Polsce na około 1,0-1,1 mln ha. Jeśli areał i plony rzepaku pozostaną na niezmiennym poziomie, spowoduje to trudności w dalszym rozwoju stosowania biopaliw z estrów roślin oleistych z powodu braku krajowych surowców rolniczych.

³⁴ Z.W. Puślecki: Zależności między WTO i Unią Europejską w polityce rolnej w warunkach globalizacji. Zeszyty Naukowe SGGW, Warszawa 2012, s. 70-71.

³⁵ S. Bielski: Conditions of biomass production for energy generation purposes in Poland. Wyd. Uniwersytetu w Szczecinie, 2011, s. 247.

³⁶ M.P. 2007 nr 53 poz. 607.

³⁷ J. Tys, W. Piekarski, I. Jackowska, A. Kaczor, G. Zajac, P. Starobrat: Technologiczne i ekonomiczne uwarunkowania produkcji biopaliwa z rzepaku. Acta Agrophysica, Wyd. Instytut Agrofizyki PAN Lublin 2003, s. 70.

³⁸ J. Kuś: Uwarunkowania i możliwości zwiększenia produkcji rzepaku na cele energetyczne. Wyd. APRA Osielsko 2006, s. 34.

Tabela 1. Prognozowane* zapotrzebowanie na nasiona rzepaku energetycznego

Lata	Zapotrzebowanie na biokomponenty (tys. Mg)	Zapotrzebowanie na nasiona rzepaku (tys. Mg)	Wymagany areal uprawy na cele energetyczne (tys. ha)
2012	707	2049	709
2013	755	2188	757
2014	802	2327	805
2020	1063	3082	1066

Zródło: opracowanie własne na podstawie *Wieloletniego programu promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008-2014*.

Do produkcji alkoholu etylowego można wykorzystywać: ziarno zbóż, ziemniak, burak cukrowy, a także melasę. Jednak w obecnych realiach ekonomicznych produkcja alkoholu z buraka lub ziemniaka jest droższa niż ze zbóż. W związku z tym można zakładać, że bioetanol będzie produkowany z ziarna zbóż, a głównie z kukurydzy³⁹.

Prognozę wzrostu zapotrzebowania na alkohol energetyczny przedstawiono w tabeli 2. Rachunek zapotrzebowania uwzględnia zużycie benzyny na poziomie 6 127 tys. m³ z założeniem utrzymania zużycia w latach następnych na niezmiennym poziomie. Uzysk bioetanolu z ziarna zbóż przyjęto wg danych Kusia⁴⁰.

Analiza zaprezentowanych danych wskazuje, iż w roku 2012 około 1,3 mln ton ziarna należy przetworzyć na bioetanol, jest to ok. 4,7% prognozowanych plonów w roku bieżącym, w roku 2020 ilość ta wzrośnie do 2,0 mln ton. Dokładne określenie arealu gruntów potrzebnych do wyprodukowania takiej ilości ziarna jest trudne, m.in. z uwagi na możliwość uprawy różnych gatunków zbóż, czy też możliwość wykorzystania paliwowego bioetanolu importowanego.

Oceniając możliwości produkcji upraw energetycznych należy wziąć pod uwagę w pierwszej kolejności pokrycie potrzeb konsumpcyjnych, następnie produkcję biopaliw płynnych, które mogą być wytwarzane praktycznie tylko z biomasy⁴¹.

Tabela 2. Prognozowane* zapotrzebowanie na surowce do produkcji etanolu

Lata	Zapotrzebowanie na bioetanol (tys. Mg)	Zapotrzebowanie na ziarno zbóż (tys. Mg)	Powierzchnia uprawy na cele energetyczne (tys. ha)
2012	545	1 344	336
2013	582	1 435	359
2014	619	1 526	381
2020	820	2 021	505

Zródło: opracowanie własne na podstawie *Wieloletniego programu promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008-2014*.

Globalne rynki rolne będą w przyszłości determinowane zapotrzebowaniem przemysłu na zboża przeznaczone na produkcję biopaliw, a rozwijający się rynek biopaliw budzi kontrowersje ze względu na użycie plodów rolnych do

³⁹ J. Kuś, A. Faber: Produkcja roślinna na cele energetyczne a racjonalne wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski. W: *Przyszłość sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich*. (red.) A. Harasim, Wyd. IUNG-PIB, Puławy 2009, s. 65.

⁴⁰ J. Kuś: Prognozowane zmiany w zasiewach w świetle planowanego wzrostu powierzchni uprawy roślin na cele energetyczne. *Więś Jutra*. Wyd. Więś Jutra 2004, s. 51.

⁴¹ M. Jasiulewicz: Wpływ polityki UE na rozwój agroenergetyki w Polsce. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, Warszawa 2009, s. 184.

pozażywnościowych funkcji⁴². Inni autorzy są zdania, że wzrost popytu na produkty rolnicze ulegnie raczej niewielkiemu zwiększeniu, natomiast decydujące znaczenie będzie miał popyt ze strony nieżywnościowych sektorów gospodarczych (szczególnie produkcja energii odnawialnej)⁴³.

Ukazują się również opracowania podważające powstrzymanie negatywnych zmian klimatycznych przez biopaliwa płynne I generacji (z ziarna zbóż i nasion rzepaku). Autorzy przekonują, iż używanie tych biopaliw przyczynia się do ocieplenia klimatu, czyli mają działanie odwrotne do zamierzonego⁴⁴.

Typowym, rolniczym surowcem energetycznym może być słoma. Według wyliczeń Kusia i Fabera⁴⁵ nadwyżka słomy w kraju wynosi około 9 mln ton, z której co najmniej 30-40% można wykorzystać na cele alternatywne, w tym energetyczne. Szacując ilość słomy możliwej do alternatywnego zagospodarowania należy podkreślić, że w rejonach o rozdrobnionej strukturze obszarowej gospodarstw nieopłacalny będzie jej transport. Duże ilości słomy na cele energetyczne można natomiast pozyskiwać w rejonach o dominacji dużych gospodarstw, które zbożami i rzepakiem obsiewają nawet ponad 90% powierzchni gruntów ornych oraz mają małą produkcję zwierzęcą.

Tereny rolnicze w coraz większym stopniu przeznaczone będą pod produkcję paliw płynnych. Może to przyczynić się do pogorszenia sytuacji na rynku żywności. Konsekwencją tego będzie szybki wzrost cen żywności i energii. Zwiększone potrzeby obszarowe na produkcję biopaliw mogą przyczynić się do wzrostu ceny ziemi rolniczej, a w dalszej konsekwencji kosztów produkcji żywności⁴⁶. Stwarza to zagrożenie dostępności ekonomicznej żywności, które oprócz dostępności fizycznej i odpowiedniej jakości zdrowotnej jest jednym z trzech warunków decydujących od bezpieczeństwie żywnościowym⁴⁷.

Z powyższych względów Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, szczególną uwagę poświęca wykorzystaniu do celów energetycznych w pierwszej kolejności: produktów ubocznych z rolnictwa, produktów ubocznych i odpadowych z przemysłu rolno-spożywczego, płynnych i stałych odchodów zwierzęcych, roślin energetycznych, czyli surowców nieżywnościowych⁴⁸. Takie stanowisko jest zgodne z polityką realizowaną na poziomie UE. Uznano bowiem, że dla skuteczniejszej redukcji emisji CO₂ konieczny jest rozwój biopaliw II generacji (otrzymywanych z przetworzenia roślin lignocelulozowych). Istotą biopaliw II generacji jest wykorzystanie surowców odpadowych, nieprzydatnych w produkcji żywności. Nie bez znaczenia jest też wyższa

⁴² A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, A. Sapa: Globalne uwarunkowania rynków rolnych. W: Polityka rolna Unii Europejskiej po 2013 roku. Wyd. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 23.

⁴³ J.S. Zegar: Globalny problem żywnościowy a polskie rolnictwo. *Więś i Rolnictwo*, nr 3 (136), s. 24.

⁴⁴ P. J. Crutzen, A. R. Mosier, K. A. Smith, W. Winiwarter. 2007. N₂O release from agro-biofuel production negates global warming reduction by replacing fossil fuels. <http://www.atmos-chem-phys-discuss.net/7/11191/2007/acpd-7-11191-2007.html> (dostęp 13.10.2012).

⁴⁵ J. Kuś, A. Faber: Produkcja roślinna na cele... op. cit., s. 67.

⁴⁶ F. Tomczak. Wyzwania i siły rozwojowe wsi i rolnictwa w warunkach globalizacji gospodarki światowej. W: K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka (red.) *Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, Oficyna Wydawnicza – SGH, Warszawa 2009, s. 182-183.

⁴⁷ J. Małysz. Bezpieczeństwo żywnościowe – wokół rozumienia kategorii bezpieczeństwa. W: K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka (red.) *Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, Oficyna Wydawnicza – SGH, Warszawa 2009, s. 143.

⁴⁸ K. Żmuda. Perspektywy produkcji biopaliw w polityce Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Mat. konf. „Perspektywy rynku biopaliw”, Warszawa 21.09.2010.

jakość w odniesieniu do paliw I generacji, przez co lepiej akceptowalne przez przemysł motoryzacyjny i użytkowników. Technologie produkcji na skalę przemysłową nie zostały jednak jeszcze dopracowane w pełni zadowalający sposób⁴⁹. Należy oczekiwać, że w perspektywie najbliższego dziesięciolecia rozwinię się produkcja urządzeń i usprawnione zostaną technologie pełniejszego wykorzystania odpadów rolniczych i specjalnie produkowanych w rolnictwie surowców do celów energetycznych⁵⁰.

Podsumowanie

Oprócz zaspokojenia rosnących potrzeb na surowce żywnościowe, rolnictwo obecnie jest podstawowym źródłem surowców energetycznych zarówno pierwszej, jak i drugiej generacji dla energii odnawialnej (w formie płynnej, stałej i gazowej). Rolnictwo jest więc niezmiernie istotnym elementem gospodarki. Bioenergia jest niewątpliwie szansą dla rozwoju rolnictwa w najbliższych latach. Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii ma na celu łagodzenia skutków zmian klimatu i ograniczenie uzależnienia Europy od paliw kopalnianych. Rosnący obszar produkcji biomasy rolniczej w Polsce był spowodowany często decyzjami ekonomicznymi, tzn. próbą zwiększenia dochodów poprzez pozyskiwanie dofinansowania do upraw energetycznych, w pierwszych latach z budżetu państwa, następnie z funduszy UE (szczególnie po roku 2007, kiedy to poszerzono listę uprawionych do dopłat roślin o plantacje jednoroczne, w tym rośliny zbożowe i rzepak). Unia Europejska oprócz zachęt w postaci dopłat dla producentów surowców energetycznych, stworzyła też szereg obligatoryjnych aktów prawnych zmuszających państwa członkowskie do wprowadzenia w życie wspólnotowych decyzji. Obligatoryjny i stale rosnący poziom *Wieloletniego programu...*⁵¹ determinuje zapotrzebowanie na biopaliwa I generacji. Wykorzystanie bioenergii pochodzenia rolniczego może być szansą na dywersyfikację i wzrost dochodów rolniczych i poprawę bezpieczeństwa energetycznego polskiej wsi, jednakże wykorzystując w tym celu surowce konsumpcyjne, stwarza realne zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego. Należy więc wprowadzić w jak najkrótszym okresie II generację biopaliw płynnych, wykorzystujących niespożywcze surowce do ich produkcji (celuloza, lignoceluloza). Nie należy jednak przeceniać wpływu energii odnawialnej (w tym biomasy) na poprawę sytuacji ekologicznej i energetycznej kraju.

Literatura

1. Adamowicz M., Zwolińska-Ligaj M.: Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 2/2009.

⁴⁹ J. Merksiz, M. Kozak M: Biopaliwa do samochodowych silników spalinowych. W: *Biomasa dla elektroenergetyki i ciepłownictwa – szanse i problemy*. Warszawa: Wyd. Wieś Jutra.

⁵⁰ M. Adamowicz. Zjawiska i procesy globalne a rozwój wsi i rolnictwa w Polsce. W: J. Wilkin (red.), *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*. Wyd. Wieś Jutra, Warszawa 2005, s. 120.

⁵¹ Wieloletni program promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008-2014 opublikowany jako Uchwała Rady Ministrów nr 134/2007 z dnia 24 lipca 2007 r. w Monitorze Polskim 2007 Nr 53, poz. 607. „Wieloletni program...” stanowi wykonanie art. 37 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (DzU nr 169, poz. 1199).

2. Adamowicz M.: Zjawiska i procesy globalne a rozwój wsi i rolnictwa w Polsce. W: J. Wilkin (red.), Polska wieś 2025. Wizja rozwoju. Wyd. IRWiR PAN, Warszawa 2005.
3. Biała Księga: Energia dla przyszłości – odnawialne źródła energii. COM(97)599 final (26/11/1997).
4. Bielski S.: Conditions of biomass production for energy generation purposes in Poland. *Folia Oeconomica Stenensia*, 10/2011.
5. Bielski S.: Polityka dotycząca biokomponentów paliw płynnych w Polsce w kontekście uwarunkowań prawnych. *Zesz. Nauk. AE we Wrocławiu. Polityka ekonomiczna*, 166/2011.
6. Błażejewska K. Klimatyczne wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r., *Przegląd prawa rolnego* 1/2011.
7. Crutzen P.J., Mosier A.R., Smith K.A., Winiwarter W.: 2007. N2O release from agro-biofuel production negates global warming reduction by replacing fossil fuels. <http://www.atmos-chem-phys-discuss.net/7/11191/2007/acpd-7-11191-2007.html> (dostęp 13.10.2012).
8. Czyżewski A., Poczta-Wajda A., Sapa A.: Globalne uwarunkowania rynków rolnych. Wyd. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
9. Dyrektywa 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych.
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE L 140/16 PL Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 5.6.2009.
11. Dz.U. 2006, nr 169, poz. 1199
12. Dz.U. 2006, nr 169, poz. 1200
13. Dz.U. Nr 35, poz. 217 i Nr 99, poz. 666 oraz z 2008 r. Nr 44, poz. 262.
14. http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm (dostęp 13.10.2012).
15. http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/19092012_Platn_bezp.7-13_02.pdf (dostęp 13.10.2012).
16. <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie/Platnosci-bezposrednie-w-2009-roku/PLATNOSCI-DO-UPRAW-ROSLIN-ENERGETYCZNYCH> (dostęp 13.10.2013).
17. Jachymek M.: Inwestycje w odnawialne źródła energii W: Możliwości wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w wybranych politykach UE, IERiGŻ, Warszawa 2008.
18. Janowicz L.: Biomasa w Polsce. *Energetyka* 8/2006.
19. Jasiulewicz M.: Potencjał biomasy w Polsce. Koszalin: Wyd. Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2010.
20. Jasiulewicz M.: Wpływ polityki UE na rozwój agroenergetyki w Polsce. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing* 2/2009.
21. Klepacki B.: Zrównoważony rozwój terenów wiejskich - wybrane aspekty teoretyczne. *Roczniki Naukowe SERiA* 1/2000.
22. Kociszewski K.: Środowiskowe aspekty planowanej reformy Wspólnej polityki rolnej. *Roczniki Nauk Rolniczych* 3/2011.
23. Kołodziej A., Jaroszyński M.: Biopaliwa: aspekty technologiczne, ekonomiczne i prawne. *Prace Naukowe IIC PAN*, 14/2010.
24. Kus J.: Prognozowane zmiany w zasiewach w świetle planowanego wzrostu powierzchni uprawy roślin na cele energetyczne. *Wiś Jutra* 3/2004.
25. Kuś J., Faber A., Produkcja roślinna na cele energetyczne a racjonalne wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski. W: Przyszłość sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich. red. A. Harasim, Wyd. IUNG-PIB, Puławy 2009.
26. Kuś J.: Uwarunkowania i możliwości zwiększenia produkcji rzepaku na cele energetyczne, *Nasz Rzepak* 11/2006.
27. M.P. 2007 nr 53 poz. 607.

28. Małyś J.: Bezpieczeństwo żywnościowe – wokół rozumienia kategorii bezpieczeństwa. W: K. Duczkowska-Małyś, A. Szymecka (red.) Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa, Oficyna Wydawnicza – SGH, Warszawa 2009.
29. Marks-Bielska R.: Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju. Wyd. UWM w Olsztynie, Olsztyn 2010.
30. Merkisz J., Kozak M.: Biopaliwa do samochodowych silników spalinowych. W: Biomasa dla elektroenergetyki i ciepłownictwa – szanse i problemy (178-183). Wyd. Wieś Jutra, Warszawa 2007.
31. Polityka energetyczna Polski do 2030 r. (M.P. 2010 nr 2, poz. 11).
32. Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (DzU 2005, nr 203, poz. 1684).
33. Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR, Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z 20 listopada 2007 r., KOM(2007) 722, wersja ostateczna.
34. Puślecki Z.W.: Zależności między WTO i Unią Europejską w polityce rolnej w warunkach globalizacji. *Problemy Rolnictwa Światowego* 2/2012.
35. Raport Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami. Krajowy bilans emisji SO₂, NO_x, CO, NMLZO, NH₃, pyłów, metali ciężkich i TZO za lata 2009-2010 w układzie klasyfikacji SNAP i NFR. (http://www.kobize.pl/materiały/Inwentaryzacje_krajowe/2012/Raport_LRTAP_2010.pdf (dostęp 13.10.2012)).
36. Razik K.: Wspólna Polityka Rolna – od tradycji do nowoczesności. *Biuletyn Informacyjny ARR* 3/2012.
37. Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1973/2004 z dnia 29 października 2004 r. Dz.U. L 345 z 20.11.2004.
38. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001. (Dz.U. L 270 z 21.10.2003).
39. Rozporządzenie Rady (WE) NR 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003.
40. Szeptycki A., Biopaliwa – zalecenia UE, potrzeby, realne możliwości produkcji. *Inżynieria rolnicza* 7/2007.
41. Tomczak F.: Wyzwania i siły rozwojowe wsi i rolnictwa w warunkach globalizacji gospodarki światowej. W: K. Duczkowska-Małyś, A. Szymecka (red.) Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa, Oficyna Wydawnicza – SGH, Warszawa 2009.
42. Tys J., Piekarski W., Jackowska I., Kaczor A., Zajac G., Starobrat P: Technologiczne i ekonomiczne uwarunkowania produkcji biopaliwa z rzepaku. *Acta Agrophysica*, Wyd. Instytut Agrofizyki PAN, Lublin 2003.
43. Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 roku o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. Nr 35, poz. 217 i Nr 99, poz. 666 oraz z 2008 r. Nr 44, poz. 262).
44. Wieloletni program promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008-2014 opublikowany jako Uchwała Rady Ministrów nr 134/2007 z dnia 24 lipca 2007 r. w Monitorze Polskim 2007 Nr 53, poz. 607. „Wieloletni program...” stanowi wykonanie art. 37 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (DzU nr 169, poz. 1199).

45. Wilkin J.: Czy paradygmat wielofunkcyjnego rolnictwa zrewolucjonizuje europejską politykę rolną? Podsumowanie badań i wnioski praktyczne. W: J. Wilkin (red.) Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne. Wyd. IRWiR PAN Warszawa 2010.
46. Wilkin J.: Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych. W: J. Wilkin (red.) Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne. Wyd. IRWiR PAN Warszawa 2010.
47. WPR Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, Raport FAPA, Warszawa 2007.
48. Zegar J. S.: Globalny problem żywnościowy a polskie rolnictwo. *Wiś i Rolnictwo*, 3/2007.
49. Zegar J. S.: Światowe problemy rolnictwa i wyżywienia http://realia.com.pl/dzial_2/index.html (dostęp 13.10.2012).
50. Żmuda K.: Perspektywy produkcji biopaliw w polityce Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Mat. konf. „Perspektywy rynku biopaliw”, Warszawa 21.09.2010.

Summary.

The purpose of this paper was to analyze the CAP support energy production of agricultural origin in Poland, as well as forecast demand of plant feedstock to be processed into biocomponents. The observed climate changes are assigned e.g. agricultural activity. One of the way to reduce the adverse environmental impact of fossil fuels (liquid and solid) can be useing renewable energy sources. Agriculture is a producer of the biomass for the production of biocomponents, as well as feedstock for conversion solid fuels. The European Union stimulated the production of biomass for energy purposes has introduced a number of laws that enforce the use of biofuels in the Community. Farmers, as producers of raw materials, received financial support for energy crops in the CAP. Currently, liquid biofuels are produced from raw materials consumption or animal feed. This problem is very controversial, and even an open polemic many authorities on the impact of plant fuels on price and availability of food.

Informacje o autorze:

Dr inż. Stanisław Bielski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Katedra Agrotechnologii i Zarządzania Produkcją Roślinną
nr tel. 89 523 45 17
e-mail: stanislaw.bielski@uwm.edu.pl

Agnieszka Biernat-Jarka

Finansowanie płatności bezpośrednich z budżetu Unii Europejskiej, w latach 2007-2011

Financing of direct payments from the EU budget, in 2007-2011 years

Płatności bezpośrednie są największym wydatkiem w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE. Są wypłacane beneficjentom według przyjętego modelu: jednolitej płatności obszarowej lub jednolitej płatności na gospodarstwo. Istnieją jednak duże rozbieżności w zakresie średnich płatności na hektar między państwami członkowskimi. Średnio, płatności są najwyższe w Grecji i na Malcie, najniższe zaś na Łotwie i Rumunii. Te różnice powodują duże kontrowersje w debacie dotyczącej funkcjonowania WPR w kolejnej perspektywie finansowej.

Wstęp

Wspólna Polityka Rolna jest jedną z najważniejszych polityk wspólnotowych. Wynika to między innymi z zapisu w art. 38 Traktatu o Funkcjonowaniu Wspólnoty (TFUE)¹, iż Unia określa i realizuje politykę rolną i rybołówstwa. W dalszej części TFUE czytamy, iż dążąc do realizacji celów wspólnej polityki rolnej, Unia określa sposób finansowania tej polityki. Dlatego też można stwierdzić, iż zapisy w Traktacie o Funkcjonowaniu UE, powodują traktatowe zobowiązania budżetowe, choć Traktat nie określa wysokości wsparcia na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich². Wspólnotowy charakter polityki widoczny jest we wspólnych celach, metodach i instrumentach oddziaływania na rolnictwo. Wspólna Polityka Rolna (WPR) jest zarządzana na poziomie wspólnotowym i finansowana głównie z budżetu UE, przy zakazie bądź niewielkim dofinansowaniu wybranych instrumentów z budżetów krajów członkowskich (w ramach tzw. pomocy krajowej). Znaczenie tej polityki podkreśla wysokość wsparcia, które w połowie lat 80-tych XX wieku osiągnęło poziom 75% ogólnego budżetu UE, zaś obecnie stanowi około 40% budżetu UE. Choć cele Wspólnej Polityki Rolnej zmieniały się w okresie jej funkcjonowania, począwszy od końca lat 50. XX wieku do chwili obecnej, to nadal pozostaje ona w centrum zainteresowania i analizy. Od wyraźnie podkreślanej na początku istnienia Wspólnoty potrzeby samowystarczalności żywnościowej do konieczności stworzenia wielofunkcyjnego i konkurencyjnego w skali międzynarodowej modelu rolnictwa. Przez 50 lat swojego funkcjonowania WPR została

¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C83/47, 20.03.2010.

² J. Pietras, Przyszłość budżetu Unii Europejskiej. Spójność celów, polityk i finansów unijnych, demosEuropa - Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2008, s. 38.

przekształcona z polityki wspierania cen, związanej bezpośrednio z produkcją rolną w politykę wsparcia dochodów rolniczych, ale bez powiązania z wielkością produkcji. W coraz większym stopniu zwraca się uwagę na możliwość otrzymania płatności bezpośrednich w zależności od przestrzegania zasad ochrony środowiska naturalnego i dobrostanu zwierząt. Zmiany WPR są nie tylko wynikiem dyskusji i negocjacji podejmowanych przez państwa członkowskie, ale duży wpływ na jej kształt mają postanowienia Światowej Organizacji Handlu³.

Unia Europejska tworząc i jednocześnie finansując wspólną politykę rolną nakłada ograniczenia w zakresie subsydiowania rolnictwa z własnego budżetu. Finansowanie WPR z budżetu UE, daje możliwość stworzenia jednolitych zasad pomocy we wszystkich krajach członkowskich, z drugiej strony ogranicza naciski np. związków rolniczych na rząd, w sprawie dodatkowych wydatków z budżetu kraju członkowskiego. Trzeba jednak pamiętać, iż wspólna polityka rolna to jednakowe zasady, cele, instrumenty ale nie zawsze o tej samej wysokości. Najlepszym przykładem jest system płatności bezpośrednich, co prawda funkcjonujący w całej Unii Europejskiej ale zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie wysokości środków finansowych przeznaczanych na płatności bezpośrednie z budżetu UE, w latach 2007-2011, w kontekście pozostałych wydatków. Autorka pokazała nie tylko wysokość wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji, ale także omówiła zróżnicowanie poziomu płatności bezpośrednich w poszczególnych krajach członkowskich. Ważnym aspektem opracowania jest także pokazanie nieprawidłowości w zakresie wydatkowanych środków na Wspólną Politykę Rolną, z budżetu UE. Analiza została oparta o dokumenty opublikowane przez Komisję Europejską, szczególnie sprawozdania z wykonania budżetu UE, za lata 2007-2011 a także Rozporządzenia WE dotyczące finansowania Wspólnej Polityki Rolnej.

İstota Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 przyniosło zmiany w możliwościach finansowania Wspólnej Polityki Rolnej. Od 1 stycznia 2007 WPR finansowana jest z dwóch oddzielnych funduszy a mianowicie Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Wydatki w ramach funduszy finansowane są z budżetu wspólnotowego na zasadzie centralizacji (w całości z budżetu UE) albo poprzez podział zarządzania między państwa członkowskie i Wspólnotę Europejską⁴. Europejski Fundusz Rolny Gwarancji finansuje tzw. I filar Wspólnej Polityki Rolnej, czyli refundacje w przypadku wywozu produktów do państw trzecich, interwencje w zakresie regulacji rynków rolnych a także dopłaty bezpośrednie dla rolników. Zgodnie z prawem wspólnotowym Fundusz ten finansuje wybrane działania weterynaryjne, np. zwalczanie i kontrolę chorób zwierzęcych czy ochronę fitosanitarną, promocję produktów rolnych realizowaną bezpośrednio przez Komisję lub za pośrednictwem organizacji międzynarodowych a także wprowadzanie

³ Moehler R., The Internal and External Forces Driving CAP Reforms [w:] Swinnen J., F., M., (ed) The Perfect Storm – The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008, s. 76.

⁴ Art. 53 Rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. Zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich L 390/1, 30.12./2006

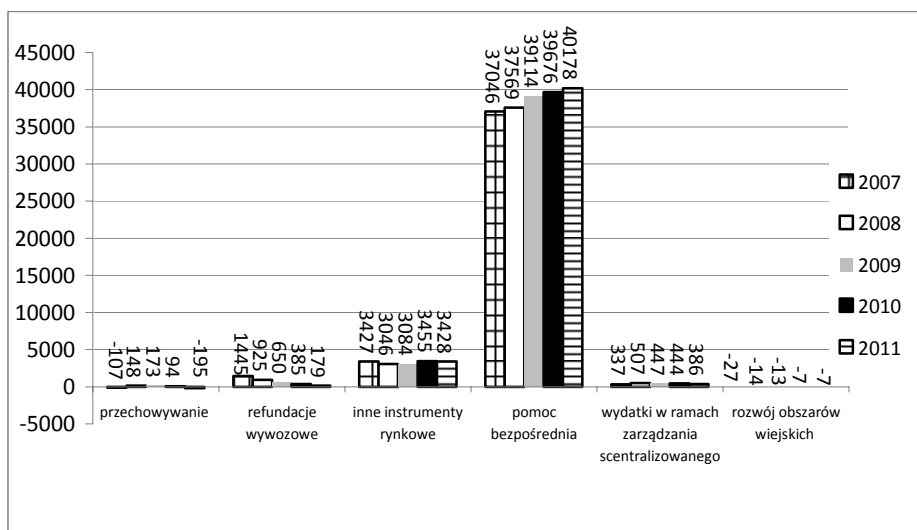
i utrzymywanie systemów informacyjnych rachunkowości rolniczej. Wysokość wydatków EFRG ustalana jest na podstawie wieloletnich ram finansowych, określonych w perspektywie budżetowej. EFRG nie zwraca wydatków poniesionych w związku z kosztami administracyjnymi i kosztami zatrudnienia, poniesionymi przez państwa członkowskie i przez beneficjentów ubiegających się o środki z EFRG. Środki finansowe konieczne do finansowania działań w ramach WPR są przekazywane w formie miesięcznych płatności, na podstawie wydatków dokonywanych przez akredytowane agencje płatnicze w danym okresie referencyjnym.

Wydatki na WPR w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji

Za podstawę analizy wykorzystania środków z budżetu UE przyjęto lata 2007-2011 mieszczące się w aktualnym okresie programowania UE. Przyjęcie takiego okresu do analizy podyktowane jest zmianami, które zostały wprowadzone od 1 stycznia 2007 roku, między innymi wprowadzeniem nowych funduszy finansujących WPR. Na podstawie sprawozdań finansowych z wykonania budżetu Unii Europejskiej można stwierdzić, iż płatności bezpośrednie w budżecie Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji stanowiły w latach 2007-2011 37 – 40 mld euro, a więc około 90% ogółu wydatków EFRG⁵. Pozostałe wydatki dotyczyły środków finansowych przeznaczonych na refundacje wywozowe, zakupy interwencyjne czy koszty związane z przechowywaniem produktów rolnych. Wielkość wydatków ponoszonych na poszczególne rodzaje interwencji uzależnione są w dużej mierze nie tylko od sytuacji na rynku wewnętrznym UE ale także od sytuacji na rynkach światowych. Na przykład w roku 2007 wykorzystanie środków na interwencję wewnętrzną było niższe od zakładanego poziomu. Wyższe ceny na rynku zbóż, zarówno na rynku UE jak i na świecie spowodowało istotne ograniczenie wydatków na zakupy interwencyjne i refundacje wywozowe, które nie były stosowane przez większą część roku budżetowego. Podobna sytuacja dotyczyła rynku mleka i przetworów mlecznych. Kwota -27 mln euro w pozycji rozwój obszarów wiejskich oznacza, iż państwa zadeklarowały odzyskanie wypłaconych wcześniej kwot.

Wykres 1. Wydatki w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji, w latach 2007-2011 (w tys. euro)

⁵ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Piąte sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Europejskiego Funduszu Gwarancji, za rok obrotowy 2011, 1368, Bruksela 5.09.2012, s.21



Źródło: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Piąte Sprawozdanie Finansowe Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji za rok obrotowy 2011, Komisja Europejska, Bruksela 5.09.2012

Rok 2008 przyniósł bardzo duże zmiany na rynku rolnym. W tym okresie nastąpił wyraźny spadek cen wielu produktów rolnych pod koniec roku budżetowego 2008, zarówno na terenie UE jak i na rynkach światowych. Sytuacja ta automatycznie przełożyła się na poziom wydatków na WPR, z budżetu UE⁶.

Między innymi przekroczone zostały wydatki w sektorze wieprzowiny, co było wynikiem wprowadzenia przez Komisję dopłat do prywatnego przechowywania oraz płatności z tytułu refundacji wywozowych dla świeżej i mrożonej wieprzowiny. Z kolei rok 2009 okazał się trudny nie tylko dla rolnictwa, z powodu spadku cen produktów rolnych w Unii i na świecie (szczególnie produktów mlecznych), ale także z powodu kryzysu finansowego. Zwiększono wydatki na zapasy interwencyjne na rynku zbóż, Komisja przywróciła także refundacje eksportowe a także zastosowała zakupy interwencyjne odtłuszczonego mleka w proszku i masła. W roku 2011 w budżecie, w pozycji wydatki na przechowywanie zapisano kwotę -195 mln euro. Kwota ta oznaczała zyski i wynikała ze sprzedaży zboża, masła i OMP z zapasów interwencyjnych, których cena była wyższa od ceny zakupu. Należy jednak pamiętać, że w budżecie mogą pojawić się także wyższe wydatki od zaplanowanych, w związku z koniecznością wycofywania produktów żywnościowych, w sytuacji ich negatywnego wpływu na zdrowie bądź życie konsumentów. W ostatnim czasie taką sytuację mieliśmy w roku 2011, kiedy to wyższe wydatki w sektorze owoców i warzyw spowodowane były kryzysem związanym z zakażeniem bakterią E.coli.

Analizując wydatki w ramach WPR przedstawione na Wykresie 1 możemy zauważyć, iż największą pozycję we wszystkich analizowanych latach stanowiły

⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Drugie sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Europejskiego Funduszu Gwarancji, rok budżetowy 2008, 1368, Bruksela 21.10.2009, s.10

wydatki na płatności bezpośrednie. Ich udział w całkowitych wydatkach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji wahał się od 88% do ponad 91%. Udział pozostałych wydatków na przechowywanie podstawowych produktów, refundacje wywozowe i inne instrumenty rynkowe wynosił do 10% całkowitych wydatków Funduszu. Z kolei wydatki bezpośrednie w ramach zarządzania scentralizowanego (wydatki związane z działaniami weterynaryjnymi i fitosanitarnymi) stanowiły około 1% wydatków EFRG.

Wydatki na płatności bezpośrednie w ramach EFRG

W Unii Europejskiej, w 2012 r. funkcjonują dwa podstawowe systemy płatności bezpośrednich: SPS (Single Payment Scheme) i SAPS (Single Area Payment Scheme). System SPS obowiązuje w starych państwach członkowskich Wspólnoty łącznie z Maltą i Słowenią, zaś SAPS w nowych państwach członkowskich.

Tabela 1. Modele płatności bezpośrednich w 27 krajach członkowskich UE.

System płatności bezpośrednich	Kraje
System płatności jednolitej (SPS)	
Historyczny	Austria (100 euro), Belgia (100 euro), Francja (100 euro), Grecja (200 euro), Irlandia (100 euro), Włochy (100 euro), Holandia (500 euro), Portugalia (0,3 ha), Hiszpania (100 euro), Szkocja (200 euro/3 ha), Walia (200 euro/1 ha)
System hybrydowy statyczny	Luksemburg (100 euro), Szwecja (4 ha/100 euro), Północna Irlandia (100 euro)
System hybrydowy dynamiczny	Dania (2 ha/300 euro), Finlandia (200 euro), Niemcy (1 ha), Anglia (200 euro/1ha)
Regionalny	Malta (0,1 ha/100), Słowenia (0,3/100 euro)
System jednolitej płatności obszarowej (SAPS)	Nowe kraje UE, poza Maltą i Słowenią. W nowych krajach przyjęto powierzchnię kwalifikującą się do dopłat 1 ha, jedynie w Bułgarii (0,5 ha/100 euro) i na Cyprze (0,3 ha)

*w nawiasach podano minimalną kwotę płatności lub powierzchnię kwalifikującą się do dopłat bezpośrednich
Źródło: Overview in the implementation of direct Payments under the CAP in Member states in 2012 (Reg. 73/2009), January 2012, European Commission

W ramach systemu płatności jednolitej wyróżniamy model historyczny, hybrydowy statyczny i hybrydowy dynamiczny. W modelu historycznym beneficjenci otrzymują taką samą kwotę płatności równą średniej wysokości płatności bezpośrednich z lat 2000-2002⁷. Model regionalny polega na podziale kwoty regionalnej płatności na wszystkie uprawnione hektary zadeklarowane przez rolników danego regionu. Na tej podstawie wyliczana była wartość pojedynczej płatności w regionie. W modelu hybrydowym (określanym także modelem mieszanym) część płatności otrzymywanych przez rolnika stanowią płatności wypłacane na bazie historycznej, część w oparciu o wyliczone płatności na bazie regionalnej. Model hybrydowy może mieć charakter statyczny (stały) bądź dynamiczny (zmienny). W modelu zmiennym może występować sytuacja zmniejszania się udziału np. płatności historycznych w ogólnej kwocie na rzecz płatności regionalnych⁸. Przykładem dużego zróżnicowania rodzaju płatności w jednym kraju jest Wielka Brytania, gdzie np. w Szkocji i Walii obowiązuje model historyczny,

⁷ Olper A., Constraints and causes of the 2003 Eu Agricultural policy Reforms [w:] Swinnen J., F., M., (ed) The Perfect Storm – The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008, str. 87

⁸ Więcej na ten temat Biernat-Jarka A., 2010, Ocena systemu płatności bezpośrednich na przykładzie Wielkiej Brytanii, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2010, T. 12, z. 2, s. 24-28

w Irlandii Północnej hybrydowy statyczny a w Anglii hybrydowy dynamiczny⁹. W nowych krajach UE, poza Maltą i Słowenią, obowiązuje system jednolitej płatności obszarowej (SAPS). Płatności zostały wyliczone po podzieleniu całkowitej ich kwoty przez powierzchnię kwalifikującą się do dopłat. Stawka płatności składa się z płatności podstawowej, finansowanej z EFRG i stawki uzupełniającej pokrywanej z budżetu kraju członkowskiego. W uproszczonym SAPS nie obowiązuje system odłogowania gruntów, jak również gospodarstwa nie podlegają modulacji czyli obniżaniu płatności dla beneficjentów otrzymujących powyżej 5 tys. euro rocznie.

W celu obniżenia kosztów administracyjnych związanych z wypłacaniem płatności wprowadzono minimalny poziom dopłat lub minimalną powierzchnię gospodarstwa kwalifikującego się do płatności. W krajach, które wprowadziły SPS, zazwyczaj zastosowano ograniczenie kwotowe, w wysokości 100 euro. Jedynie na wyższy poziom zdecydowały się Grecja, Finlandia i Holandia. Niektóre państwa oprócz limitu kwotowego zastosowały także limit powierzchni kwalifikującej się do dopłat (por. tabelę 1). W większości nowych krajów członkowskich, które wprowadziły SAPS, określono minimalną powierzchnię gospodarstwa kwalifikującego się do dopłat na poziomie 1 ha. Wyjątkiem jest sytuacja w Bułgarii, gdzie połączono limit kwotowy i powierzchniowy i na Cyprze, gdzie zastosowano minimalną powierzchnię na poziomie 0,3 ha.

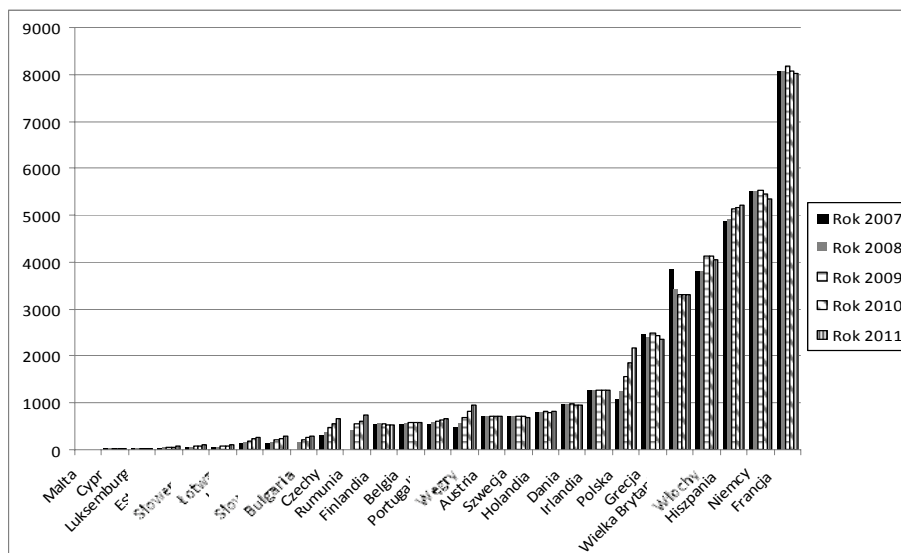
Wydatki na dopłaty bezpośrednie w państwach starej UE-15, w latach 2007-2011 pozostawały praktycznie na niezmiennym poziomie. Niewielki spadek płatności mógł być spowodowany wprowadzonym systemem modulacji, czyli obniżaniu wielkości płatności dla gospodarstw otrzymujących powyżej 5 tys. euro rocznie. Zakładano, że zaoszczędzone w ten sposób środki przeznaczone zostaną na rozwój obszarów wiejskich a część z nich pozostanie do dyspozycji kraju członkowskiego. Największe płatności w latach 2007-2011 otrzymała Francja ponad 8 mld euro rocznie, następnie Niemcy (około 5,5 mld euro rocznie) i Hiszpania (około 5 mld euro rocznie). Wysokość płatności wynika z jednej strony z dużej powierzchni użytków rolnych i odpowiedniego plonu bazowego, który był podstawą wyliczenia płatności. Najmniej środków na płatności otrzymała Malta, Cypr i Luksemburg.

Sytuacja kształtuje się inaczej w krajach, które przystąpiły do Wspólnoty po 2004 roku. Tam wydatki na dopłaty z EFRG nieznacznie rosną z roku na rok. Przyczyną jest to, iż większość tych państw działa w ramach SAPS, co oznacza, że z każdym rokiem UE wydatkuje więcej środków na płatności bezpośrednie. Państwa, które 1 maja 2004 r. wstąpiły do Wspólnoty w roku 2004 otrzymają 100% płatności w 2013 r., w przypadku Bułgarii i Rumunii będzie to miało miejsce w roku 2016.

W tabeli 2 pokazano wysokość płatności bezpośrednich w przeliczeniu na 1 ha UR. Widoczne są duże różnice w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich. Średnio na ha UR, najwyższy poziom płatności mają beneficjenci w Grecji (544 euro/ha), następnie na Malcie (498 euro/ha), Holandii (469 euro/ha) i Belgii (447 euro/ha). Najniższy poziom płatności otrzymują beneficjenci z Łotwy (83 euro/ha) i Rumunii (92 euro/ha).

⁹ Ibidem, str. 25

Wykres 1. Wydatki na dopłaty bezpośrednie z EFRG wg państw UE-27 (w mln euro).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Pierwsze, drugie, trzecie, czwarte i piąte sprawozdanie finansowe Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące EFRG na rok budżetowy 2007 i 2008, 2009, 2010, 2011, Komisja Europejska

Tabela 2. Wysokość płatności bezpośrednich na ha UR w poszczególnych państwach członkowskich (w 2013 r)

Państwa 15 -stki	Wysokość płatności na ha UR (euro/ha)	Nowe państwa członkowskie	Wysokość płatności na ha UR (euro/ha)
Austria	236	Bułgaria*	190
Belgia	447	Cypr	366
Dania	394	Czechy	258
Finlandia	249	Estonia	112
Francja	310	Węgry	312
Niemcy	346	Łotwa	83
Grecja	544	Litwa	143
Irlandia	324	Malta	498
Włochy	343	Polska	197
Luksemburg	283	Rumunia*	92
Holandia	469	Słowacja	200
Portugalia	174	Słowenia	295
Hiszpania	206	-	-
Szwecja	247	-	-
Wielka Brytania	247	-	-

*dla Rumunii i Bułgarii dla roku 2016

Źródło: opracowanie na podstawie Baldock D.,(i in.) The single payment scheme after 2013: new approach – new targets. Study. European Parliament, 2010, s. 46

Stosowanie systemu płatności bezpośrednich w UE niejednokrotnie budzi wiele kontrowersji, nie tylko ze względu na znaczne obciążenie budżetu (ponad 30% wydatków na płatności bezpośrednie w budżecie ogółem), ale także ze względu na fakt, iż 80% beneficjentów otrzymuje około 20% całkowitej kwoty płatności bezpośrednich¹⁰. Podobna sytuacja ma miejsce zarówno w 15 jak i w 12 nowych państwach UE.

Tabela 3. Beneficjenci płatności bezpośrednich w roku 2009.

Wyszczególnienie		2009		
		EU-12	EU-15	EU-27
Liczba beneficjentów (w tys.)		3 163	4 707	7 870
Średnia kwota płatności na beneficjenta (w euro)		1 291	7 441	4 970
Otrzymujący 5 tys. euro lub mniej	% beneficjentów	97%	71%	82%
	% kwoty płatności bezpośrednich	43%	12%	15%

Źródło: Report on the distribution of direct aids to the producers (Financial Year 2009), European Commission, Brussels 2009

Warto podkreślić, iż aż 97% beneficjentów w nowych krajach członkowskich, w 2009 r. (więcej niż 3 mln) otrzymywało nie więcej niż 5 tys. euro rocznie, podczas gdy w 15 krajach UE było to około 70% beneficjentów. Zróżnicowanie widoczne jest w odniesieniu do poszczególnych państw, np. w 2009 r. w Portugalii 80% beneficjentów otrzymało 11% płatności podczas gdy w Luksemburgu 59%. Jeśli chodzi o 12 krajów UE, np. na Słowacji 80% beneficjentów przejęło 4% płatności, zaś na Słowenii 37%¹¹. Po przyjęciu nowych krajów członkowskich obniżyła się też średnia kwota płatności na jednego beneficjenta, z ponad 7 tys. euro do prawie 5 tys. euro (por. tabelę 3).

Nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków na WPR

Środki wydatkowane w celu finansowania działań z EFRG są stale monitorowane przez państwa członkowskie oraz przez Komisję Europejską. Są one przekazywane przez KE do dyspozycji poszczególnym państwom członkowskim w formie zwrotów na podstawie zaksięgowanych wydatków dokonanych przez agencje płatnicze. Państwa członkowskie czekając na zwroty poniesionych wydatków w formie płatności miesięcznych są zobowiązane do zgromadzenia niezbędnych środków do pokrycia potrzeb agencji płatniczych.

Środki przeznaczone na płatności bezpośrednie dla rolników przelewane są przez KE zazwyczaj na przełomie lutego i marca (za poprzedni rok). W związku z pewnością tych transferów większość państw członkowskich UE wypłaca płatności bezpośrednio beneficjentom już w grudniu poprzedniego roku na zasadach prefinansowania. Tego typu sytuacja wymaga od Komisji zgromadzenia odpowiednich środków, dlatego też Komisja może poprosić państwa członkowskie o wpłacenie do budżetu UE 5/12 zamiast 3/12 składki członkowskiej w pierwszym kwartale roku¹².

¹⁰ Annex 2 Report of the distribution of direct aids to the producers (Financial Year 2009), European Commission, Brussels 2009, http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2009/annex2_en.pdf (10.09.2012)

¹¹Ibidem, str. 6

¹² Budżet Unii Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2010, str. 5

Państwa członkowskie są zobowiązane przez prawo UE do zgłaszania podejrzanych nadużyć finansowych i innych wykrytych nieprawidłowości w dziedzinach, w których za prawidłowe wykorzystanie środków finansowych odpowiadają państwa członkowskie. Należy jednak odróżnić nadużycia finansowe od innych nieprawidłowości. Nieprawidłowość oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa UE przez podmiot gospodarczy, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę dla interesów finansowych Wspólnoty¹³. Nadużycie finansowe jest nieprawidłowością popełnioną w sposób zamierzony, co uznaje się za przestępstwo. Dlatego też państwa członkowskie muszą określić, które nieprawidłowości są nadużyciem finansowym.

Tabela 4. Liczba nieprawidłowości w rolnictwie, w UE i kwoty w latach 2008-2010 (w nawiasach przedstawiono udział procentowy nieprawidłowości i nadużyć do wielkości przyznanych środków)

Liczba zgłoszonych nieprawidłowości			Szacunkowa kwota nieprawidłowości (w mln euro)			Szacunkowa kwota nadużyć finansowych (w mln euro)		
2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
1133	1621	1825	102,3 (0,24%)	125 (0,24%)	131 (0,23%)	4 (0,01%)	13,3 (0,03%)	69 (0,12%)

Zródło: Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej- Zwalczenie nadużyć finansowych, Sprawozdanie roczne – 2009 i 2010, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 29.09.2011

Wszystkie nieprawidłowości w ramach wydatków na rolnictwo przekraczające kwotę 10 tys. euro pochodzące ze środków UE muszą być zgłoszone Komisji. W ramach wydatków na rolnictwo w 2009 roku zgłoszono ponad 1600 nieprawidłowości na łączną kwotę 125 mln euro (co stanowiło 0,24% przyznanych środków). W roku 2010 liczba nieprawidłowości uległa zwiększeniu i stanowiła ponad 1800 przypadków na kwotę 130 mln euro (około 0,23% przyznanych środków).

W obszarze rolnictwa w 2010 r. państwa członkowskie odzyskały kwotę w wysokości 175 mln euro. Wspólnota Europejska w celu przyspieszenia procesu odzyskiwania nieprawidłowo wydatkowanych środków wprowadziła zasadę 50/50¹⁴. Zasada ta oznacza, że jeżeli państwo członkowskie nie odzyska niezależnie wypłaconej kwoty od beneficjenta w ciągu czterech lat od daty pierwszego administracyjnego lub sądowego ustalenia nieprawidłowości (w przypadku postępowania przed sądem krajowym, w ciągu ośmiu lat) 50% nieodzyskanej kwoty zostanie pokryte z budżetu państwa członkowskiego. Zastosowanie tego rozwiązania przyczyniło się do znacznie lepszego poziomu odzyskania długów (w ramach EFRG z 2007 r. i lat późniejszych na poziomie 42%). Według Komisji Europejskiej, łączna kwota, którą należy odzyskać od beneficjentów na koniec 2010 r. szacowana jest na 1,2 mld euro (z tego odzyskano 0,3 mld euro). Nieprawidłowości¹⁵ dotyczą głównie wypłacanych płatności bezpośrednich. Największe uchybienia stwierdzono między

¹³ Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej- Zwalczenie nadużyć finansowych, Sprawozdanie roczne – 2010, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 29.09.2011, str. 5

¹⁴ Artykuł 32 Rozporządzenia WE nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 290/1, 11.08.2005.

¹⁵ Komisja odzyskuje od państw członkowskich 575,5 mln euro z wydatków na WPR, <http://polskawue.gov.pl> (15.09.2012)

innymi w Grecji a wynikały one m.in. z nieprawnie działającego systemu identyfikacji działek rolnych LPIS-GIS, błędów popełnianych w kontrolach na miejscu, nieprzestrzegania wymogów weterynaryjnych w hodowli owiec. Podobne uchybienia dotyczą Rumunii czy Portugalii, łącznie uchybienia stwierdzono w 19 z 27 krajów członkowskich. Podobnie i w Polsce konieczność zwrotu nieprawidłowo wykorzystanych środków dotyczy wypłaconych płatności, głównie akceptacji niekwalifikowanych gruntów do płatności czy niewystarczającej liczby kontroli na miejscu.

Według Trybunału Sprawiedliwości w wydatkach rolnych występują różne rodzaje transakcji, które są objęte wieloma systemami kontroli. Trybunał zauważa, że chociaż system płatności jednolitych pociąga za sobą uproszczenie procedur składania wniosków i dokonywania płatności, ma on także efekty uboczne, takie jak przyznawanie uprawnień do płatności właścicielom gruntów, którzy nigdy przedtem nie prowadzili działalności rolniczej, co prowadzi do znacznych przesunięć środków pomocowych UE od rolników na rzecz właścicieli gruntów.

Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, iż środki na płatności bezpośrednie stanowią główną pozycję w wydatkach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji. Ich udział w całkowitych wydatkach Funduszu wahał się w latach 2007-2011 od 88% do ponad 91%, podczas gdy udział wydatków na przechowywanie podstawowych produktów rolnych, refundacje wywozowe i inne instrumenty rynkowe stanowił jedynie do 10% wydatków EFRG. Wydatki na dopłaty bezpośrednie w państwach starej UE-15, w latach 2007-2011 pozostawały praktycznie na niezmiennym poziomie. Największe płatności w latach 2007-2011 otrzymała Francja, Niemcy i Hiszpania, z kolei najmniej środków na płatności otrzymała Malta, Cypr i Luksemburg. Biorąc z kolei pod uwagę poziom płatności na ha, średnio najwyższy poziom płatności otrzymują beneficjenci w Grecji, na Malcie i w Holandii, zaś najmniej rolnicy z Łotwy i Rumunii. To zróżnicowanie w wysokości płatności na ha użytków rolnych powoduje i zapewne będzie powodować dyskusje polityczne na ten temat, zwłaszcza w kontekście nowej perspektywy finansowej i proponowanych zmian WPR na lata 2014-2020. Ważnym aspektem jest także dbałość o należyte wykorzystanie środków finansowych z budżetu UE, ograniczanie nieprawidłowości i nadużyć w tym zakresie.

Literatura

- Agriculture in the EU, Statistical and Economic Information Report 2011, European Commission, March 2012
- Baldock D.,(i in.) The single payment scheme after 2013: new approach – new targets. Study. European Parliament, 2010
- Biernat-Jarka, A., 2010, Ocena systemu płatności bezpośrednich na przykładzie Wielkiej Brytanii, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2010, T. 12, z. 2
- Budżet Unii Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2010
- Moehler R., The Internal and External Forces Driving CAP Reforms [w:] Swinnen J., F., M., (ed) The Perfect Storm – The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008

Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej - Zwalczanie nadużyć finansowych, Sprawozdanie roczne – 2010, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 29.09.2011

Olper A., Constraints and causes of the 2003 Eu Agricultural policy Reforms [w:] Swinnen J., F., M., (ed) The Perfect Storm – The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008

Pietras J., Przyszłość budżetu Unii Europejskiej. Spójność celów, polityk i finansów unijnych, demosEuropa -Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2008

Rozporządzenia WE nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 290/1, 11.08.2005

Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. Zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich L 390/1, 30.12./2006

Sinabell F., Schmid E., Hofreither M., F., Exploring the distribution of direct payments of the Common Agricultural policy, Empirica, published on line23 May 2012 <http://www.springerlink.com/content/606r27855p174203>

Situation and prospect for EU agriculture and rural areas, European Commission, DG for agriculture and Rural Development, Brussels 2007

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Drugie sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Europejskiego Funduszu Gwarancji, rok budżetowy 2008, 1368, Bruksela 21.10.2009

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Piąte sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Europejskiego Funduszu Gwarancji, za rok obrotowy 2011, 1368, Bruksela 5.09.2012

The future of CAP direct payments [w:] Agricultural Policy Perspective Briefs, Brief n 2, European Commission Agriculture and Rural Development, January 2011

Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C83/47, 20.03.2010

Summary

Direct payments are the most important expenditure of the Common Agricultural policy (CAP). Fund of the direct payments are distributed in each Member States according to the relevant implementation model of the single farm payment chosen (Single Payment Scheme and Single Area Payment Scheme). There are large disparities in terms of average payments per hectare among the Member States. On average, the hectare payment is the highest in Greece and Malta, whereas the payments are on average lowest in Latvia and Romania. This disparities will be significantly influence the nature of the debate on the CAP post 2013.

Informacje o autorze:

Agnieszka Biernat-Jarka dr inż.,

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu,

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

tel. 22 59 34071

e-mail: biernat-jarka.agnieszka@wp.pl

Małgorzata Bogusz, Marcin Horyń

**Efekty pracy instytucji doradczych we wdrażaniu zasady
cross-compliance na przykładzie województwa
małopolskiego**
*Effects work of advisory institutions in the implementation of
the principle of cross-compliance as an example
Malopolska Province*

Doradztwo rolnicze w województwie małopolskim pełni kluczową rolę we wdrażaniu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Kluczowym elementem doradztwa od 2007 roku stało się zapoznanie rolników małopolskich z zasadą cross-compliance. Dlatego też trzy największe instytucje doradcze: Małopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego, Małopolska Izba Rolnicza oraz Małopolskie Stowarzyszenie Doradztwa Rolniczego, w ramach konsorcjum podjęło się próby przeszkolenia rolników z zasady wzajemnej zgodności (cross-compliance), której przestrzeganie jest warunkiem otrzymania dopłat bezpośrednich. Jak wynika z przeprowadzonej analizy i oceny instytucje doradcze wypełniły swoje zadania, przeprowadzając szkolenia we wszystkich powiatach województwa małopolskiego.

Wstęp

Na szczycie w Luksemburgu w 2003 roku, Rada UE przyjęła dokument przewidujący wprowadzenie zmian we Wspólnej Polityce Rolnej (WPR) w latach 2004-2013. Reforma polegała na oddzieleniu wsparcia rolników od decyzji produkcyjnych przez wprowadzenie płatności obszarowych przyznawanych niezależnie od rodzaju i wielkości produkcji rolnej¹. Jej otrzymanie zostało uzależnione od przestrzegania zasady wzajemnej zgodności (cross-compliance), czyli od spełnienia określonych wymogów w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności oraz dobrostanu zwierząt².

Na uwagę zasługuje fakt, że wymogi minimalne dotyczące zarządzania gospodarstwem nie są nowymi przepisami stworzonymi dla celów reformy WPR, ale są to przepisy, których przestrzeganie jest obowiązkowe dla wszystkich gospodarstw. Natomiast nowym elementem jest przestrzeganie tych przepisów powiązanych z przyznawaniem płatności bezpośrednich³.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz objęcie polskiego rolnictwa mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej oraz specyfika obszarów wiejskich

¹ A. Jurcewicz, *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy Euro Prawo, Warszawa 2010, s. 40.

² J. Rowiński, *Wspólna polityka rolna w latach 2004-2013*, Wspólnoty Europejskie 2003, nr 9, s.21-22.

³ Z. Krzyżanowska i inni, *Minimalne wymogi wzajemnej zgodności (cross compliance) dla gospodarstw rolnych. Przewodnik dla doradców*, Wyd. CDR w Brwinowie Oddział w Radomiu, Radom 2010, s. 7.

województwa małopolskiego stanowi duże wyzwanie dla rolników, dla których właściwe wykorzystanie pomocy jest najważniejszą sprawą w dążeniu do dywersyfikacji działań w gospodarstwach rolnych na tym terenie i sprostaniu konkurencji na wspólnym rynku europejskim⁴.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej doradztwo rolnicze osiąga bardzo dobre efekty w zakresie wdrażania w gospodarstwach rolnych instrumentów WPR i polityki strukturalnej. Jedną z najprostszych i najdogodniejszych form wsparcia rolników są dopłaty bezpośrednie, które w 2004 roku wprowadzono do rolnictwa jako nowy instrument finansowy. Dopłaty bezpośrednie mają do spełnienia kilka funkcji m.in. **rekompensacyjną** – wobec wzrostu kosztów produkcji, funkcję **stymulującą** – związaną z kształtowaniem charakteru produkcji rolniczej, funkcję **modernizacyjną** – związaną z możliwością wprowadzenia nowych, często kosztownych rozwiązań pozwalających przyspieszyć rozwój gospodarstw rolnych oraz funkcję **informacyjną** – polegającą na przekazaniu danych na temat podejmowanych decyzji i kierunków produkcji⁵.

W związku z obowiązkiem dostosowania się rolników do wymogów cross-compliance, od 2007 roku na terenie całego kraju przeprowadzane są szkolenia informacyjne, których zadaniem jest poszerzanie wiedzy i świadomości rolników w tym temacie.

Cel, zakres i metodyka badań

Przepisy zawarte w zasadzie cross-compliance są dość obszerne i aby rolnik w pełni zapoznał się z nimi, konieczny jest udział w szkoleniu. Dlatego z funduszy pomocowych z Unii Europejskiej zostały wydzielone środki na szkolenia. W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, w priorytecie I. Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym, w działaniu 1.3. szkolenia, przeprowadzono na terenie całego kraju szkolenia z zakresu: *Zasady otrzymywania dopłat bezpośrednich, a obowiązek spełnienia przez gospodarstwo zasad wzajemnej zgodności, ze szczególnym uwzględnieniem programów zwalczania chorób zakaźnych*. Kolejna edycja szkoleń odbyła się w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, w ramach osi I. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, z działania 111. Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie. Szkolenia na terenie całego kraju były realizowane pod takim samym tematem jak w ramach SPO 2004-2006.

Na terenie województwa małopolskiego, zarówno w ramach SPO 2004-2006 jak i PROW 2007-2013, zostało zawiązane konsorcjum, gdzie liderem było Małopolskie Stowarzyszenie Doradztwa Rolniczego, a partnerami: Małopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego i Małopolska Izba Rolnicza. Konsorcjum w ramach SPO 2004-2006 realizowało szkolenia: „Spełnienie standardów w dziedzinie ochrony środowiska, zwierząt i konsumenta a uzyskanie dopłat bezpośrednich (konieczność przestrzegania

⁴ J. Kania, M. Bogusz, *Efekty pracy doradczej we wdrażaniu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na przykładzie województwa małopolskiego*, Roczn. Nauk. SERIA, Szczecin 2010, t. XII, z. 5, s. 73-77.

⁵ B. Wojtasik, *Dopłaty bezpośrednie – nowy instrument finansowy w rolnictwie*, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, CDR, Poznań 2006, s. 89-97

wymogów tzw. cross-compliance) - zasięg wojewódzki”. Natomiast w ramach edycji z PROW 2007-2013 prowadzone były szkolenia: ~~pt.~~ „Konieczność przestrzegania zasad wzajemnej zgodności jako warunek uzyskiwania dopłat bezpośrednich – zasięg wojewódzki”.

W opracowaniu podjęto próbę przedstawienia efektów pracy instytucji doradczych we wdrażaniu zasady wzajemnej zgodności – cross-compliance w ramach reformy WPR w województwie małopolskim w latach 2007-2012.

Podstawowym materiałem badawczym były dane statystyczne uzyskane z Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) oraz dane statystyczne z Małopolskiego Stowarzyszenia Doradztwa Rolniczego, a także opinie uzyskane od doradców.

Wyniki badań zaprezentowane w formie tabelaryczno-opisowej wykorzystując do opracowania danych pierwotnych metodą analizy pionowej, struktury procentowej oraz wskaźnikach jednostkowych.

Zasada wzajemnej zgodności – cross-compliance

W Polsce od 1 stycznia 2009 roku wysokość przyznawanych płatności bezpośrednich oraz niektórych płatności realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007-2013 (płatności z tytułu wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania [ONW], zalesianie gruntów rolnych, program rolnośrodowiskowy), uzależniona jest od spełnienia przez rolników określonych wymogów wynikających z zasady wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*)⁶.

Zasada wzajemnej zgodności oznacza powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich ze spełnianiem przez beneficjentów określonych wymogów.

Wymogi te zostały podzielone na trzy obszary.

Obszar A, który obejmuje⁷:

- ✓ Identyfikację i rejestrację zwierząt,
- ✓ Zagadnienia ochrony środowiska naturalnego.

Obszar B obejmujący:

- ✓ Zdrowie publiczne,
- ✓ Zdrowie zwierząt, zgłaszanie niektórych chorób,
- ✓ Zdrowotność roślin.

Obszar C, w którym zawiera się:

- ✓ Dobrostan zwierząt.

Przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności obowiązują we wszystkich krajach członkowskich UE. Należy jednak podkreślić, że w państwach UE-15 system kontroli przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności był wdrażany stopniowo w latach 2005, 2006 i 2007. Natomiast rolników w nowych państwach członkowskich,

⁶ J. Kania, *Konieczność przestrzegania zasad wzajemnej zgodności jako niezbędny warunek uzyskiwania dopłat bezpośrednich – zasięg wojewódzki*, Wyd. MODR, Kraków 2010, s. 5.

⁷ <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie/Normy-i-Wymogi-Wzajemnej-Zgodnosci-cross-compliance>, stan na 28.08.2012 r.

w tym w Polsce, dotychczas obowiązywało przestrzeganie wymogów Dobrej Kultury Rolnej (minimalne normy). Do końca 2008 r. rolnicy nie byli kontrolowani z zakresu pozostałych wymogów zasady wzajemnej zgodności w połączeniu z płatnościami bezpośrednimi⁸. Natomiast od 1 stycznia 2009 roku w Polsce zaczęły obowiązywać wymogi z obszaru A. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym wymogi z obszaru B wdrażane są od 1 stycznia 2011 roku. Z kolei wymagania dotyczące warunków dobrostanu zwierząt od 2013 roku.⁹

Organem odpowiedzialnym za kontrole wymogów wzajemnej zgodności w zakresie spełniania przez rolnika norm dobrej kultury rolnej oraz wymogów ochrony środowiska naturalnego, zdrowotności roślin i bezpieczeństwa żywności w części dotyczącej produktów pochodzenia roślinnego jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Natomiast organem odpowiedzialnym za kontrole wzajemnej zgodności w zakresie identyfikacji, rejestracji, i zdrowia zwierząt, bezpieczeństwa pasz i żywności w części dotyczącej produktów pochodzenia zwierzęcego jest Inspekcja Weterynaryjna¹⁰.

Należy podkreślić, że rolnicy mogą korzystać z pomocy doradczej przy spełnianiu oceny w ramach wymogów wzajemnej zgodności przez gospodarstwo rolne, a jeżeli w trakcie oceny stwierdzone zostaną niezgodności, również z pomocy w sporządzeniu planu dostosowania gospodarstwa do wymogów cross-compliance. Korzystanie z tego doradztwa przez rolników jest w pełni dobrowolne. Doradztwo w tym zakresie jest częściowo dofinansowywane ze środków Unii Europejskiej, pod warunkiem, gdy świadczone jest przez uprawnione podmioty doradcze. W Polsce podmiotami doradczymi upoważnionymi do udzielania takiej pomocy są¹¹:

- ośrodki doradztwa rolniczego;
- izby rolnicze;
- certyfikowane prywatne podmioty doradcze.

Wyniki badań

Rolnik ubiegający się o przyznanie płatności bezpośrednich oraz płatności w ramach niektórych działań nieinwestycyjnych PROW 2007-2013, w chwili złożenia wniosku, podejmuje zobowiązanie do przestrzegania wymogów zasady cross-compliance we własnym gospodarstwie rolnym, przez cały rok kalendarzowy. Zobowiązuje się również do umożliwienia przeprowadzenia kontroli na terenie gospodarstwa przez inspektora ARiMR lub pracownika Inspekcji Weterynaryjnej¹². Dlatego też, instytucje doradcze na terenie całego kraju podjęły się przeprowadzenia szkoleń z zakresu cross-compliance.

⁸ J. Kania, *Konieczność przestrzegania zasad wzajemnej zgodności jako niezbędny warunek uzyskiwania dopłat bezpośrednich – zasięg wojewódzki*, Wyd. MODR, Kraków 2010, s. 5.

⁹ E. Stawicka, *Cross-compliance jako instrument budowania pozytywnego wizerunku przedsiębiorstwa rolniczego*, Roczn. Nauk. SERIA, Olsztyn 2009, t. XI, z. 5, s. 298-301.

¹⁰ <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie/Normy-i-Wymogi-Wzajemnej-Zgodnosci-cross-compliance/Nowe-wymogi-wzajemnej-zgodnosci-obowiazujace-od-2011-roku>, broszura informacyjna, stan na 28.08.2012 r.

¹¹ J. Kania, *Konieczność przestrzegania zasad wzajemnej zgodności jako niezbędny warunek uzyskiwania dopłat bezpośrednich – zasięg wojewódzki*, Wyd. MODR, Kraków 2010, s. 8.

¹² J. Kania, *Konieczność przestrzegania zasad wzajemnej zgodności jako niezbędny warunek uzyskiwania dopłat bezpośrednich – zasięg wojewódzki*, Wyd. MODR, Kraków 2010, s. 7.

Na potrzeby konkursów, w ramach SPO 2004-2006 oraz PROW 2007-2013, zostało zawiązane konsorcjum przez największe instytucje doradcze funkcjonujące na terenie województwa małopolskiego, składające się z: Małopolskiego Stowarzyszenia Doradztwa Rolniczego, Małopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego oraz Małopolską Izbę Rolniczą.

Należy podkreślić, iż instytucje te wspólnie realizowały już wiele projektów, a współpraca między nimi przebiegała zawsze bez problemów. Ponadto posiadają fachową wiedzę i umiejętności z zakresu organizacji szkoleń oraz prowadzenia wykładów z tematyki cross-compliance. Wykładowcami w obu edycjach byli zarówno doradcy rolni jak i wykładowcy z Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie. Każdy z nich posiada certyfikat upoważniający go do prowadzenia tego typu szkoleń.

Na terenie województwa małopolskiego w ramach edycji z SPO 2004-2006, jak przedstawia tabela nr 1, czterodniowe szkolenia wraz w wyjazdem studyjnym do gospodarstw, odbywały się we wszystkich powiatach, gdzie łącznie przeprowadzono 283 szkoleń. Jak wynika z tabeli, najwięcej szkoleń odbyło się w powiatach: tarnowskim (10,25%), nowosądeckim (9,54%) oraz krakowskim (9,19%), czyli największych powiatach w województwie. W założeniach konsorcjum, przeprowadzającym szkolenia, zaznaczono iż w każdej gminie musi być przeprowadzone przynajmniej jedno szkolenie. Natomiast jeżeli była taka potrzeba to przeprowadzano dodatkowe szkolenia. Zainteresowanie rolników było tak duże, że trzeba było przeprowadzić dodatkowe spotkania. Ogółem w całym województwie na lata 2007-2009 przeszkolono 8738 osób, z czego udział wzięło aż 5498 mężczyzn i 3240 kobiet.

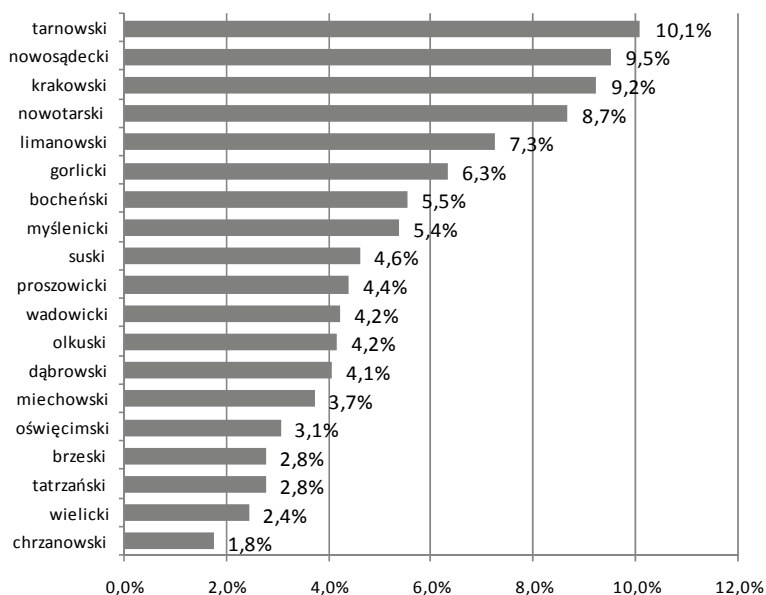
Tabela 1. Liczba uczestników szkoleń w woj. małopolskim w latach 2007-2009

Powiat	Liczba uczestników szkoleń				Ogółem	Liczba szkoleń	
	Kobiety		Mężczyźni			Lj.	%
	Lj.	%	Lj.	%			
bocheński	167	34,50	317	65,50	484	15	5,30
brzeski	73	30,17	169	69,83	242	8	2,83
chrzanowski	87	56,86	66	43,14	153	5	1,77
dąbrowski	104	29,30	251	70,70	355	11	3,89
gorlicki	191	34,54	362	65,46	553	17	6,01
krakowski	322	39,85	486	60,15	808	26	9,19
limanowski	244	38,49	390	61,51	634	21	7,42
miechowski	70	21,54	255	78,46	325	11	3,89
myślenicki	261	55,53	209	44,47	470	16	5,65
nowosądecki	261	31,37	571	68,63	832	27	9,54
nowotarski	262	34,56	496	65,44	758	24	8,48
olkuski	125	34,34	239	65,66	364	12	4,24
oświęcimski	80	29,96	187	70,04	267	9	3,18
proszowicki	127	33,07	257	66,93	384	12	4,24
suski	223	55,33	180	44,67	403	13	4,59
tarnowski	288	32,65	594	67,35	882	29	10,25
tatrzański	113	46,69	129	53,31	242	8	2,83
wadowicki	149	40,38	220	59,62	369	12	4,24
wielicki	93	43,66	120	56,34	213	7	2,47
Razem	3240	-	5498	-	8738	283	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z MSDR

Jak wynika z wykresu nr 1 zostało przeszkolonych 8738 osób. Najwięcej, bo aż 10,1 % w powiecie tarnowskim, nowosądeckim- 9,5%, a także krakowskim – 9,2% i nowotarskim – 8,7%. Najmniej w powiatach chrzanowskim – 1,8% oraz wielickim – 2,4%. Wysoka liczba przeszkolonych osób wynikała zapewne z zainteresowania rolników zasadą cross-compliance i przepisów dotyczących tej zasady. Zainteresowanie było duże zwłaszcza w tych powiatach, gdzie istnieje duża liczba gospodarstw rolnych, a rolnicy korzystają z dopłat bezpośrednich. Na uwagę zasługuje również fakt, iż w powiatach nowosądeckim i nowotarskim większość gruntów rolnych zalicza się do ONW i dlatego rolnicy tym chętniej korzystali ze szkoleń, zwłaszcza, że w przypadku ONW obowiązywał ich 5-letni okres składania wniosków

Wykres nr 1. Struktura przeszkolonych uczestników szkoleń w powiatach w woj. małopolskim w latach 2007-2009 (8738=100,0%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z MSDR

Kolejna edycja szkoleń w województwie małopolskim odbyła się w ramach PROW 2007-2013, w latach 2010-2012. W pierwszym dniu szkolenia odbywały się wykłady z zakresu przepisów dotyczących cross-compliance. Natomiast drugi dzień poświęcony był wyjazdom studyjnym, gdzie uczestnicy sami mogli przeprowadzić ocenę w gospodarstwach rolnych, pod względem przestrzegania zasady wzajemnej zgodności. W ramach tej edycji, jak wynika z danych zawartych w tabeli nr 2, zostało w całym województwie przeszkolonych 5151 osób, na 253 szkoleniach. Według struktury najczęściej w powiatach: tarnowskim (10,28%), nowosądeckim (9,49%), oraz krakowskim (8,70%). Analogicznie jak w poprzedniej edycji, w największych obszarowo powiatach. Należy podkreślić także, że i w tej edycji szkoleń znacznie więcej uczestniczyło mężczyzn, bo aż 3361, a tylko 1790 kobiet. Z całą pewnością wynika to

z faktu, iż zazwyczaj mężczyźni prowadzą gospodarstwa i to oni składają wnioski o dopłaty bezpośrednie.

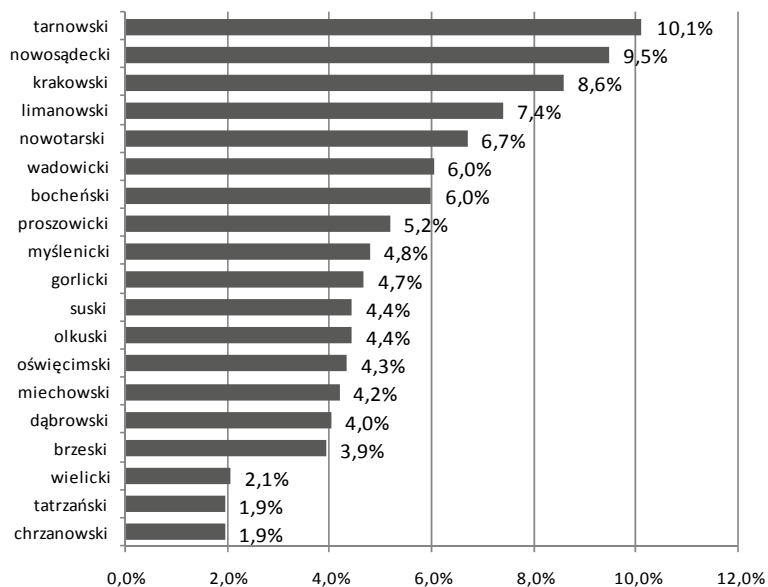
Tabela 2. Liczba uczestników szkoleń w woj. małopolskim w latach 2010-2012

Powiat	Liczba uczestników szkoleń				Ogółem	Liczba szkoleń	
	Kobiety		Mężczyźni			Lj.	%
	Lj.	%	Lj.	%			
bocheński	89	28,90	219	71,10	308	15	5,93
brzeski	77	38,12	125	61,88	202	10	3,95
chrzanowski	67	67,00	33	33,00	100	5	1,98
dąbrowski	48	23,19	159	76,81	207	10	3,95
gorlicki	73	30,42	167	69,58	240	12	4,74
krakowski	129	29,25	312	70,75	441	22	8,70
limanowski	152	40,00	228	60,00	380	19	7,51
miechowski	48	22,33	167	77,67	215	10	3,95
myślenicki	111	45,12	135	54,88	246	12	4,74
nowosądecki	201	41,27	286	58,73	487	24	9,49
nowotarski	115	33,43	229	66,57	344	17	6,72
olkuski	76	33,33	152	66,67	228	11	4,35
oświęcimski	69	30,94	154	69,06	223	11	4,35
proszowicki	60	22,56	206	77,44	266	13	5,14
suski	123	53,95	105	46,05	228	11	4,35
tarnowski	154	29,62	366	70,38	520	26	10,28
tatrzański	43	43,00	57	57,00	100	5	1,98
wadowicki	120	38,71	190	61,29	310	15	5,93
wielicki	35	33,02	71	66,98	106	5	1,98
Razem	1790	-	3361	-	5151	253	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z MSDR

W latach 2010-2012 zostało łącznie we wszystkich powiatach województwa małopolskiego przeszkolonych 5151 osób. Prawie o 3,5 tys. mniej niż w poprzedniej edycji, gdzie zostało przeszkolonych 8738. Mniejsza liczba przeszkolonych (z 30 na 20 podczas jednego szkolenia) wynikała przede wszystkim ze ściśle określonych założeń konkursu w ramach PROW 2007-2013. Z całą pewnością przyczyniło się to do podniesienia jakości szkoleń. Tak samo jak w poprzednich latach, tak i w latach 2010-2012 najwięcej uczestników było w powiecie tarnowskim, bo aż 10,1 %, nowosądeckim – 9,5%, a także krakowskim – 8,6%. Najmniej w chrzanowskim – 1,9% oraz tatrzańskim – 1,9% (wykres nr 2).

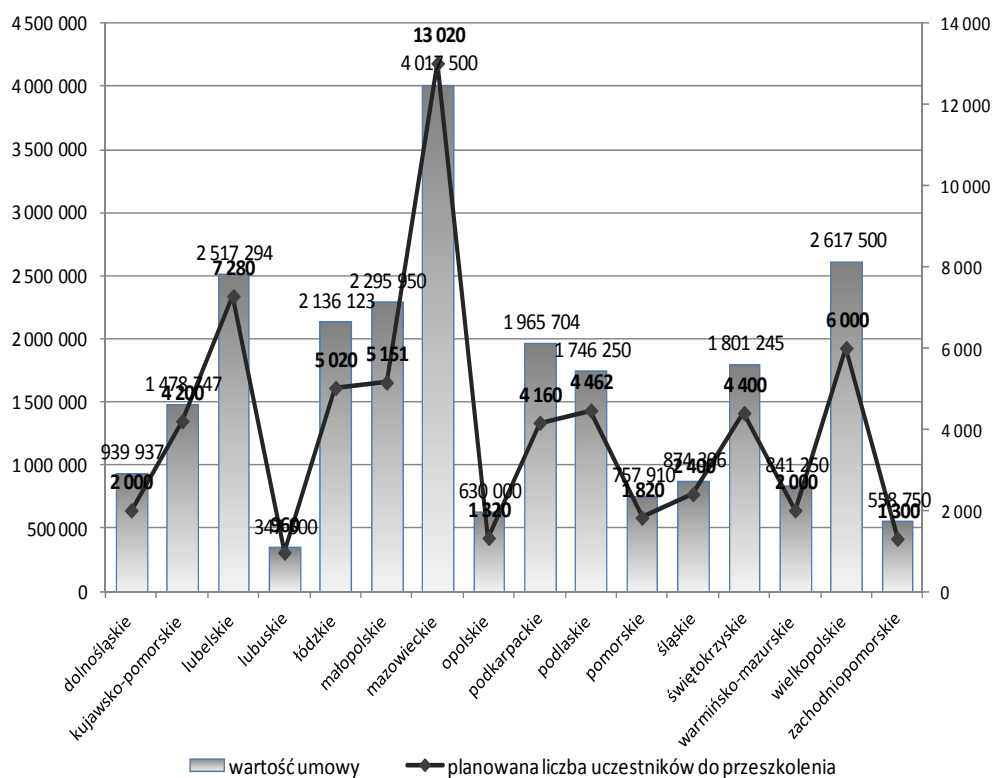
Wykres nr 2. Struktura przeszkolonych uczestników szkoleń w powiatach w woj. małopolskim w latach 2010-2012 (5151=100,0%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z MSDR

Z prezentowanych danych na wykresie nr 3 wynika, że w konkursie „Zasady otrzymywania dopłat bezpośrednich, a obowiązek spełnienia przez gospodarstwo zasad wzajemnej zgodności, ze szczególnym uwzględnieniem programów zwalczania chorób zakaźnych”, największą kwotę otrzymało województwo mazowieckie (4 017 500) i automatycznie w tym województwie zostanie przeszkolonych najwięcej osób, bo aż 13 020. Najmniej w województwie lubuskim 969 osób, tak samo wartość umowy była najmniejsza. Natomiast województwo małopolskie otrzymało 2 295 950 na przeszkolenie 5151 uczestników. Należy podkreślić, że wykres nr 3 przedstawia planowaną liczbę uczestników do przeszkolenia. Szkolenia są przewidziane do końca 2012 roku, a liczba przeszkolonych uczestników musi wynosić co najmniej 75% z zadeklarowanej.

Wykres nr 3. Wartość podpisanych umów oraz planowane liczby uczestników do przeszkolenia w konkursie „Zasady otrzymywania dopłat bezpośrednich a obowiązek spełnienia przez gospodarstwo zasad wzajemnej zgodności, ze szczególnym uwzględnieniem programów zwalczania chorób zakaźnych” we wszystkich województwach w latach 2010-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z FAPA

Podsumowanie

Od 2009 roku w Polsce zaczęto wdrażać poszczególne zasady wzajemnej zgodności (cross-compliance). Warunkiem uzyskania dopłat bezpośrednich jest przestrzeganie tej zasady na terenie całego gospodarstwa.

Zapoznanie się ze wszystkimi przepisami, które obowiązują w ramach cross-compliance sprawiło, iż od 2007 roku na terenie całego kraju przeprowadzane są szkolenia, w ramach środków z SPO 2004-2006, jak i PROW 2007-2013, mające na celu zaznajomienie się rolników ze wszystkimi wymogami tej zasady. Podjęły się tego zadania instytucje doradcze. Przykładowo w województwie małopolskim powstało konsorcjum, w którego skład weszły takie instytucje jak: Małopolskie Stowarzyszenie Doradztwa Rolniczego liderujące konsorcjum, Małopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego i Małopolska Izba Rolnicza.

Konsorcjum mając za sobą wieloletnie doświadczenie w pracy doradczej, zrealizowało łącznie w ramach obu edycji aż 536 szkoleń, w latach 2007-2009 oraz 2010-2012, dzięki czemu przeszkolono 13 889 osób.

Tak duża liczba szkoleń i ich uczestników, świadczy o ogromnym zainteresowaniu tą tematyką. Na podstawie wywiadów przeprowadzonych z doradcami, wynika, że rolnicy chętnie zapisywali się na szkolenia, dlatego też nie było większego problemu z rekrutacją. W niektórych powiatach zainteresowanie było tak duże, że trzeba było zorganizować dodatkowe szkolenie.

Należy podkreślić także, że zdecydowana większość uczestników szkoleń, wyrażała się pozytywnie zarówno na temat organizacji szkoleń jak i jakości oraz przydatności prowadzonych wykładów.

Nie ma zatem wątpliwości co do efektów pracy instytucji doradczych we wdrażaniu zasady cross-compliance w województwie małopolskim.

Literatura

- Jurcewicz A., *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.
- Kania J., Bogusz M., *Efekty pracy doradczej we wdrażaniu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na przykładzie województwa małopolskiego*, Roczn. Nauk. SERIA, Szczecin 2010.
- Kania J., *Konieczność przestrzegania zasad wzajemnej zgodności jako niezbędny warunek uzyskiwania dopłat bezpośrednich – zasięg wojewódzki*, Wyd. MODR, Kraków 2010.
- Krzyżanowska Z. i inni, *Minimalne wymogi wzajemnej zgodności (cross compliance) dla gospodarstw rolnych*, Przewodnik dla doradców. Wyd. CDR w Brwinowie Oddział w Radomiu, Radom 2010.
- Rowiński J., *Wspólna polityka rolna w latach 2004-2013*, Wspólnoty Europejskie, 2003.
- Stawicka E., *Cross-compliance jako instrument budowania pozytywnego wizerunku przedsiębiorstwa rolniczego*, Roczn. Nauk. SERIA, Olsztyn 2009.
- Wojtasik B., *Dopłaty bezpośrednie – nowy instrument finansowy w rolnictwie*, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego. CDR, Poznań 2006.
- <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie/Normy-i-Wymogi-Wzajemnej-Zgodnosci-cross-compliance/Nowe-wymogi-wzajemnej-zgodnosci-obowiazujace-od-2011-roku>, broszura informacyjna, stan na 28.08.2012 r.
- <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie/Normy-i-Wymogi-Wzajemnej-Zgodnosci-cross-compliance>, stan na 28.08.2012 r.

Summary

Farm advisory services in the Malopolska province play a key role in implementing the instruments of the Common Agricultural Policy. Getting acquainted with the principle of cross – compliance by Malopolska farmers has become a key element of counselling since 2007. Therefore, the three largest advisory institutions: Advisory Centre Malopolska, Malopolska Region Chamber of Agriculture and the Agricultural Advisory Association, in the form of the consortium, have undertaken the trial to train farmers in cross-compliance, complying with which is a condition for the obtaining the direct payments. As can be seen from the analysis and evaluation, advisory bodies have fulfilled their missions in conducting training in all counties of the voivodship.

Informacja o autorach:

mgr inż. Małgorzata Bogusz

Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie

Instytut Ekonomiczno-Społeczny

Zakład Rozwoju Obszarów Wiejskich i Doradztwa

al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków

e-mail: m.bogusz@ur.krakow.pl

tel. 510157 998

mgr Marcin Horyń

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Nowogrodzka 1/3/5

00-513 Warszawa

e-mail: hmarcin@o2.pl

Piotr Bórawski, Wojciech Gotkiewicz

Rola integracji europejskiej i Wspólnej Polityki Rolnej w rozwoju gospodarstw rolnych posiadających alternatywne źródła dochodów

The role of European integration and Common Agricultural Policy in the development of farms having alternative sources of income

Celem badań było poznanie roli integracji europejskiej i Wspólnej Polityki Rolnej w rozwoju gospodarstw posiadających alternatywne źródła dochodów. Na obszarach wiejskich najbardziej popularnym alternatywnym źródłem dochodów jest pozarolnicza działalność gospodarcza. Szczególną uwagę zwrócono na opinie respondentów dotyczące pozytywnych i negatywnych skutków integracji europejskiej i objęcia rolnictwa instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej. Respondenci wskazali również działania wspólnej polityki rolnej zmierzające do poprawy sytuacji gospodarstw. W badaniach zastosowano metodę wywiadu bezpośredniego i przeprowadzono je w 2009 r. W badaniach wykorzystano kwestionariusz ankiety opracowany w Katedrze Agrobiznesu i Ekonomii Środowiska na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Badania wykazały zdecydowanie więcej przedsiębiorców, którzy widzieli szanse na wspólnym rynku. Najważniejsze korzyści wynikające z integracji to dopłaty bezpośrednie oraz większe możliwości rozwoju.

Key words: Integracja, wspólna polityka rolna, alternatywne źródła dochodów

Wstęp

Wraz z integracją Polski z UE nasza gospodarka została objęta instrumentami wspomagającymi jej rozwój. Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej jest ważnym narzędziem stymulującym rozwój obszarów wiejskich. Do najważniejszych celów WPR zapisanych w Traktacie Rzymskim można zaliczyć:

- poprawę wydajności produkcji rolnej poprzez zastosowanie postępu technicznego,
 - lepsze wykorzystanie czynników produkcji,
 - poprawę poziomu życia ludności rolniczej,
 - wzrost dochodów ludności zatrudnionej w rolnictwie,
 - stabilizację funkcjonowania rynków rolnych,
 - produkcję żywności i zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego mieszkańcom UE.
- Cele te ewaluowały w czasie. Najważniejsze zmiany zapisano w dokumencie Agenda 2000 i obejmowały one:
- podniesienie konkurencyjności rolnictwa na rynku wewnętrznym jak i na rynkach światowych,
 - poprawę jakości i bezpieczeństwa żywnościowego,

- troskę o ochronę środowiska oraz poprawę zdrowotności zwierząt,
- zapewnienie odpowiedniego poziomu życia dla osób związanych z działalnością rolniczą,
- troskę o utrzymanie miejsc pracy dla rolników i ich rodzin¹.

Fundamentem Wspólnej Polityki Rolnej są trzy reguły:

- jednolitości rynku-ujednoczenie reguł funkcjonowania rynku we wszystkich krajach członkowskich oraz likwidacja ograniczeń,
- priorytety dla krajów członkowskich-ochrona rynków wspólnoty przez produktami z krajów trzecich,
- solidarności finansowej-ponoszenie solidarne kosztów przez kraje członkowskie².

Polityka ta zmieniła się w czasie. Można wyróżnić jej cztery okresy³:

- I) lata 1962-1972 - wspieranie cen rolnych mające na celu kształtowanie dochodów,
- II) lata 1972-1992 – zastosowanie instrumentów o charakterze strukturalnym w celu wspierania gospodarstw rolnych,
- III) lata 1992-2003 – dwa filary WPR, dopłaty bezpośrednie,
- IV) lata 2003-2013 – realizacja zadań WPR, w tym szczególnie polityki rolnej i polityki rozwoju wsi, płatności bezpośrednie i inne.

Za początki reform rynku rolnego w krajach UE należy uznać Plan Marsholta z 1968 r. oraz Plan Mac Sharre’go w 1992 r., które spowodowały liczne zmiany. Unia Europejska przyjęła Porozumienie Rolne wynegocjowane w Rundzie Urugwajskiej w 1995 r. Zmiany zmierzały w kierunku umiarkowanego liberalizmu. Następnym krokiem było przyjęcie przygotowanego w 1997 r. dokumentu Agenda 2000, który został zatwierdzony w 1999 r.

Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku ulegnie z pewnością zmianie, a za najważniejsze czynniki kształtujące te zmiany należy uznać⁴:

- zmiany wynikające z rozszerzenia UE,
- różne i często odmienne stanowiska krajów członkowskich UE,
- oddziaływanie Światowej Organizacji Handlu (WTO) na osłabienie protekcyjnej polityki Unii Europejskiej,
- kryzys występujący głównie na rynkach finansowych,
- nasilenie się problemu braku bezpieczeństwa żywnościowego,
- próbę nawiązania większej spójności między różnymi rodzajami polityk unijnych.

Procesy integracji i globalizacji wywierają coraz większy wpływ również na rolnictwo i agrobiznes. Ważne są zdolności podmiotów gospodarczych (gospodarstw, przedsiębiorstw) do adaptacji i dostosowania do standardów UE i światowych. Uwarunkowania zewnętrzne wpływają na światową sytuację na rynku rolnym oraz handel artykułami rolno-spożywczymi⁵.

¹ Agenda 2000 for a stronger and wider Union. Office for official publication of the European Communities, Luxembourg 1997.

² Traktat Rzymski i Podstawy WPR, artykuły 38-44 TFUE.

³ M. Adamowicz: Mierzenie wartości efektów polityki rozwoju wsi i rolnictwa. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego nr 4 (XIX), Warszawa 2008, s. 20-21.

⁴ J. Wilkin: Przyszłość wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej - próba podsumowania dyskusji. Wieś i Rolnictwo 1/150, Warszawa 2011, s. 28-29.

⁵ J. Siekiński: Globalne uwarunkowania rynku w Polsce. Roczniki Naukowe SERiA Tom VIII, z. 2, Warszawa 2006, s. 203.

Efektywne gospodarowanie w rolnictwie związane jest z I i II filarem w ramach WPR. Ostatnio wprowadzone zmiany uzależniają korzystanie z I i II filaru WPR od bezpieczeństwa żywnościowego, dobrostanu zwierząt, ochrony środowiska, czy ochrony zdrowia ludzi. Bez środków unijnych pochodzących z WPR rolnicy nie będą w stanie zrealizować tych konkretnych celów⁶.

W porównaniu do rolnictwa bardziej rozwiniętych krajów członkowskich UE (15) nasz sektor rolny wykazuje opóźnienie rozwojowe i z punktu widzenia interesów naszego rolnictwa najważniejsze wydaje się realizowanie właśnie I i II filaru WPR. W przyszłości, a więc po roku 2013 postuluje się, aby to obszar UR pozostawał najważniejszym kryterium rozdzielania środków finansowych w ramach WPR. Miałoby to jednak konsekwencje dla innych krajów członkowskich UE i uszczupliłoby ich budżet na ten sektor.

Jednym z priorytetów Wspólnej Polityki Rolnej jest zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Jego wspieranie było opracowane w Sektorowym Programie Operacyjnym (SPO) realizowanym w latach 2004-2006. SPO obejmował trzy priorytety:

- wspieranie zmian i aktywności w sektorze rolno-spożywczym,
- zrównoważony rozwój obszarów wiejskich,
- pomoc techniczna.

W ramach priorytetu drugiego realizowano siedem działań, w tym:

- przywrócenie potencjału produkcji leśnej,
- scalanie gruntów,
- odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego,
- różnicowanie działalności nierolniczej i zbliżonej do rolnictwa,
- gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi.,
- rozwój i ulepszania infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem,
- pilotażowy Program LEADER+.

Polityka w zakresie zrównoważonego rozwoju powinna doprowadzić do łagodzenia różnic w poziomie rozwoju wsi i miast. Ważne znaczenie w zrównoważonym rozwoju odgrywają organizacje pozarządowe, których głównym zadaniem jest propagowanie rozwoju lokalnego oraz aktywizacja zawodowa ludności wiejskiej i zmiany tradycyjnego oblicza obszarów wiejskich, jako miejsca zacofanego⁷.

Za ważne w pracy uznano zbadanie jak postrzegają skutki integracji europejskiej i Wspólnej Polityki Rolnej właściciele gospodarstw posiadających alternatywne źródła dochodów. Powszechnie uważa się, że najważniejszym źródłem alternatywnych dochodów rolników jest pozarolnicza działalność gospodarcza. Są to najczęściej przedsiębiorstwa zlokalizowane na obszarach wiejskich prowadzone przez rolników. W przedsiębiorstwach tych zatrudnieni są ich właściciele, członkowie rodzin kierowników lub lokalna ludność⁸.

⁶ W. Poczta, 2010: Wspólna polityka rolna UE po 2013 roku-uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa. *Więś i Rolnictwo* 3/148, Warszawa 2010, s. 39.

⁷ M. Adamowicz, E. Dresler: Rola organizacji pozarządowych w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich. *Roczniki Naukowe SERiA* Tom VIII. z. 4, Warszawa 2006, s. 9-10.

⁸ P. Bórawski: Pozarolnicza działalność gospodarcza na obszarach wiejskich jako dodatkowe źródło dochodu rodzin rolniczych. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* nr 75, Warszawa 2009, s. 15.

W objętych badaniami gospodarstwach przychody z działalności pozarolniczej stanowiły średnio ponad 30% w 2009 r.. Większość z tych gospodarstw prowadziła zarówno produkcję rolniczą (roślinna i zwierzęca) a ich właściciele uzupełniali dochody prowadząc działalność pozarolniczą. Główny czynnik produkcji, jakim jest ziemia wykorzystywany był do prowadzenia produkcji rolniczej, chociaż stanowił dla rolników ważne źródła dochodów w postaci dopłat bezpośrednich. Średnia powierzchnia użytków rolnych w badanych gospodarstwach wynosiła 34,8 ha w 2009 r. Najczęściej objęte badaniami przedsiębiorstwa prowadzone przez rolników zajmowały się działalnością handlową, usługową oraz produkcyjną.

Cel i metoda badań

Celem badań była ocena roli integracji europejskiej i Wspólnej Polityki Rolnej w funkcjonowaniu przedsiębiorstw prowadzonych przez rolników. Podmiotem badań były przedsiębiorstwa działające na obszarach wiejskich. Badaniami objęto 354 przedsiębiorstwa zlokalizowanych na terenie następujących województw: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, pomorskiego, zachodnio-pomorskiego, lubuskiego, mazowieckiego, lubelskiego i łódzkiego. Badania przeprowadzono w 2009 r. a głównymi ankieterami byli pracownicy ODR. Badania przeprowadzono w ramach realizacji projektu habilitacyjnego NN112 386240.

W pracy zastosowano metodę wywiadu bezpośredniego oraz wykorzystano kwestionariusz ankiety, który zawierał zarówno pytania zamknięte i otwarte. Przedmiotem badań były pozytywne i negatywne skutki integracji dla rolnictwa. Respondentów poproszono również o wskazanie przyszłych zadań Wspólnej Polityki Rolnej zmierzające do poprawy sytuacji gospodarstw rolnych.

Wyniki badań

Spośród 354 respondentów 160 oceniło pozytywnie skutki integracji (45,2%) i oddziaływania Wspólnej Polityki Rolnej, 115 oceniło je negatywnie (32,5%), a 79 respondentów wskazało, że integracja nie zmieniła w znaczący sposób ich sytuacji (22,3%).

Respondentów poproszono o wskazanie pozytywnych skutków integracji europejskiej (rys. 1). Za najważniejsze właściciele gospodarstw posiadających alternatywne źródła dochodów wskazali dopłaty i dotacje (16,6%). Objęcie rolnictwa dopłatami bezpośrednimi przyniosło zmiany na obszarach wiejskich. Produkcja rolnicza stała się bardziej opłacalna, a rolnicy zaczęli specjalizować się w nowych kierunkach działalności.

Dopłaty bezpośrednie znacznie poprawiły dochodowość gospodarstw rolnych. Przyjmuje się, że odpowiadają one średnio za 30% wzrost dochodów gospodarstw rolnych, przy czym największy odsetek dopłat w dochodach wykazują gospodarstwa obszarowo największe tzn. pow. 50 ha UR⁹.

⁹ B. Kutkowska: Regionalne zróżnicowanie wykorzystania instrumentów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich z uwzględnieniem ich zrównoważonego rozwoju. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing 1(50), Warszawa 2009, s. 37.

Inną kwestią jest problem negatywnego wpływu dopłat bezpośrednich na efektywność. Choć zapewniają one utrzymanie dochodów rolników na satysfakcjonującym poziomie to jednak oddziałują anty efektywnościowo i są często traktowane, jako dodatek do sprzedaży produktów po niskich cenach¹⁰.

Na drugim miejscu pod względem liczby wskazań respondenci wymienili większe rynki zbytu (10,7%) jako pozytywny skutek integracji. Integracja doprowadziła do otwarcia granic dla polskich produktów. Objęcie polskiego rolnictwa instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej doprowadziło do zwiększenia szans sprzedaży polskich produktów na rynkach europejskich.

Dla blisko 6% badanych integracja doprowadziła do wzrostu cen produktów rolnych, a przez to działalność rolnicza stała się bardziej opłacalna. Wzrost cen niektórych produktów np. mleka wywołany był implementacją limitów produkcyjnych oraz wprowadzeniem tzw. kwoty mlecznej, co spowodowało korzystną sytuację dla producentów mlecznych. Każdy kraj członkowski posiada kwotę produkcji, którą następnie dystrybuje pomiędzy rolników. Jeżeli państwo przekroczy limit produkcji wówczas musi zapłacić karę.

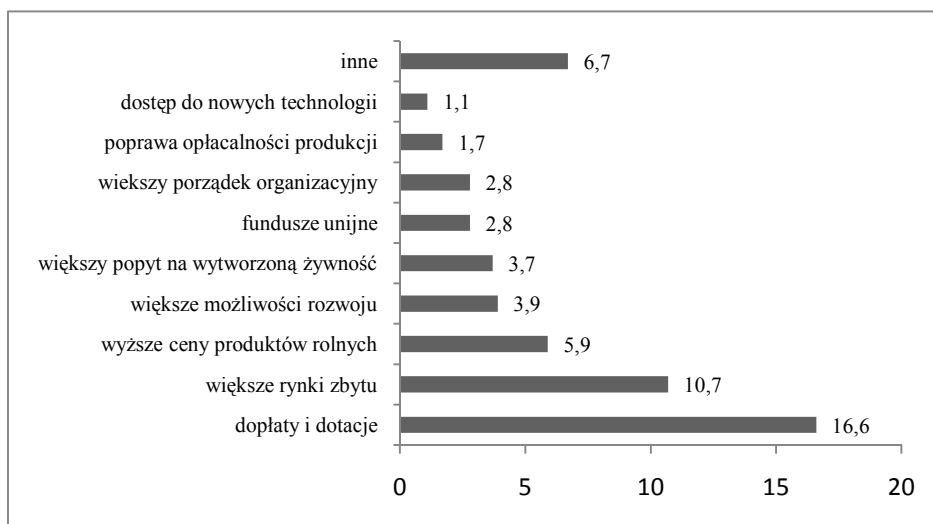
Kolejnymi pozytywnymi skutkami integracji europejskiej okazały się w opinii respondentów większe możliwości rozwoju (3,9%) oraz większy popyt na wytworzoną żywność (3,7%), który najczęściej był wynikiem większej siły nabywczej konsumentów z Polski. Poprawa sytuacji Polaków po integracji europejskiej była wynikiem wzrostu zarobków.

Rolnicy-przedsiębiorcy dostrzegają korzyści z integracji z UE i objęcia rolnictwa instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej. W dalszej kolejności jako korzyści integracji wskazano: fundusze unijne i większy porządek organizacyjny (po 2,8%), poprawę opłacalności produkcji (1,7%) oraz dostęp do nowych technologii (1,1%). Poprawa rozwoju gospodarstw w Polsce związana jest z szeregiem pozytywnych zmian jakie zaistniały na obszarach wiejskich. Napływ kapitału w postaci dopłat bezpośrednich i funduszy unijnych spowodował poprawę sytuacji materialnej rodzin rolniczych oraz wzrost efektywności gospodarowania.

Generalnie fundusze europejskie jakimi zostało objęte rolnictwo i obszary wiejskie w Polsce można podzielić na dwie grupy: przedakcesyjne i poakcesyjne. Do głównych przedakcesyjnych funduszy zaliczyć można: Phare, Sapard, Ispa. Natomiast do poakcesyjnych funduszy należą: fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej) oraz Fundusz Spójności. Z kolei rozwój rolnictwa wspiera PROW 2007-2013.

Wśród innych korzyści wynikających z integracji europejskiej respondenci wymienili: stabilizację cen, zniesienie ceł, zmniejszenie bezrobocia, poprawę infrastruktury na wsi oraz poprawę jakości produktów.

¹⁰ W. Józwiak: Efektywność i innowacyjność a konkurencyjność gospodarstw rolnych. Wieś i Rolnictwo 1/150, Warszawa 2011, s. 76.



Rys. 1. Pozytywne skutki integracji europejskiej w opinii respondentów (%)

Źródło: obliczenia na podstawie badań własnych

Podczas przeprowadzania badań respondentów poproszono również o wskazanie negatywnych skutków integracji europejskiej (rys. 2). Za najbardziej negatywny skutek integracji europejskiej objęci badaniami właściciele gospodarstw posiadających alternatywne źródła dochodów uznali zbyt duże wymogi UE (6,5%). W zakresie rolnictwa i produkcji rolnej wymogi UE związane są z zasadą cross compliance oznaczającej powiązanie płatności ze spełnianiem określonych wymogów, które dotyczą identyfikacji zwierząt, ochrony środowiska naturalnego, zdrowia zwierząt, zdrowotności roślin i dbania o dobrostan zwierząt.

Kolejnym negatywnym skutkiem w opinii respondentów był napływ tanich produktów z zagranicy (5,4%). Oczywiście może to być negatywny skutek dla właścicieli przedsiębiorstw prowadzonych przez rolników, ale nie dla konsumentów, którzy zyskali w ten sposób na większym wyborze produktów. Wraz z integracją Polski z UE likwidacji uległy ograniczenia, takie jak cło. Zdaniem Krasowicza osiągnięcie przez rolników z Polski zbliżonego poziomu konkurencyjności do rolników z krajów UE wymaga równie efektywnego wykorzystania podstawowych czynników produkcji, a więc: ziemi, pracy i kapitału. Pod względem konkurencyjności znacznie lepiej wypadają gospodarstwa Polski zachodniej. Silnej konkurencji mogą sprostać gospodarstwa obszarowo duże, prowadzone przez wykształconych rolników oraz dysponujące znacznym wyposażeniem technicznym¹¹.

Integracja spowodowała pogorszenie sytuacji ludności wiejskiej (5,1%) oraz większą konkurencję rynkową (3,9%). Z jednej strony większa konkurencja rynkowa jest niekorzystna dla rolników-przedsiębiorców, z drugiej jednak strony zmusza ich do

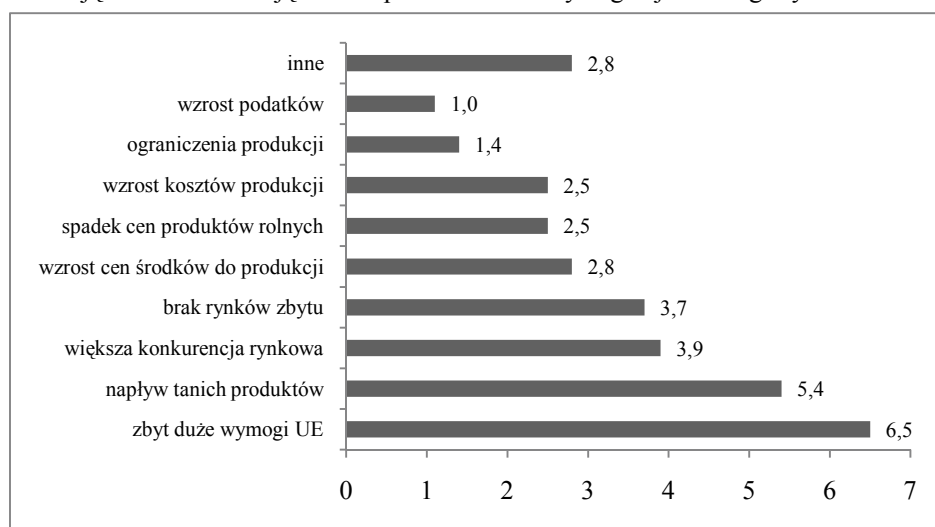
¹¹ S. Krasowicz: Regionalne zróżnicowanie polskiego rolnictwa a możliwość wdrażania polityk wspólnotowych. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing 1(50), Warszawa 2009, s. 28.

podnoszenia jakości oferowanych produktów i świadczonych usług. Dla konsumentów większa konkurencja rynkowa jest więc szansą na zakup tańszych towarów.

Dla 3,7% respondentów negatywnym skutkiem integracji był brak rynków zbytu, a dla 2,8% wzrost cen środków do produkcji. Należy jednak zaznaczyć, że wzrost cen środków do produkcji był związany raczej ze wzrostem cen paliw na rynkach europejskich i światowych. Był więc pochodną wielu zmiennych często niezależnych od samej integracji. Dowodem na to jest również wzrost cen środków do produkcji rolnej i żywności w krajach, które nie należą do UE.

Do mniej licznych negatywnych skutków integracji respondenci zaliczyli: spadek cen produktów rolnych, wzrost kosztów produkcji (po 2, 5%), ograniczenia produkcji (1,4%) oraz wzrost podatków (1,0%). Objęcie rolnictwa instrumentami wspólnej polityki rolnej spowodowało wprowadzenie limitów produkcji, kwot mlecznych i innych ograniczeń, co utrudnia zdaniem respondentów rozwój gospodarstw.

Wśród innych negatywnych skutków integracji respondenci wymienili: spadek dochodów, niestabilność polityki rolnej oraz upadek wielu gospodarstw i inne. Integracja europejska przyspieszyła koncentrację ziemi wokół największych gospodarstw. Liczba najmniejszych obszarowo gospodarstw uległa zmniejszeniu, a największych zwiększeniu. Wiele małych obszarowo gospodarstw zaprzestało produkcji rolnej i oddało ziemię w dzierżawę większym podmiotom. Z punktu widzenia rozwoju rolnictwa jako działu gospodarki narodowej zachodzące zmiany są więc korzystne, chociaż bolesne dla rolników i przedsiębiorców, szczególnie dla tych którzy nie inwestują i nie dostosowują swoich podmiotów do wymagań jednolitego rynku.



Rys. 2. Negatywne skutki integracji europejskiej w opinii respondentów (%)

Źródło: obliczenia na podstawie badań własnych

Rolnicy wskazali zadania Wspólnej Polityki Rolnej, których celem powinna być poprawa sytuacji przedsiębiorstw prowadzonych przez rolników (rys. 3). Za takie zadanie w największej liczbie przypadków respondenci uznali wprowadzenie

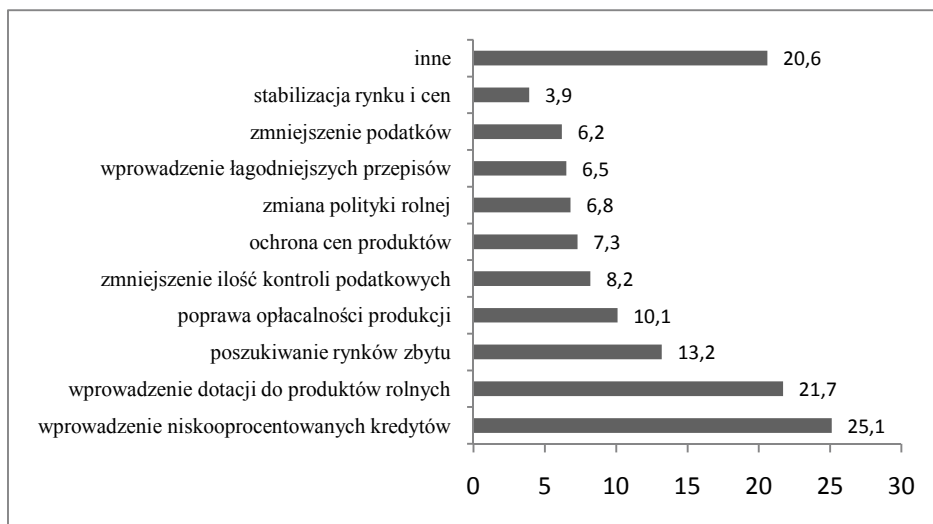
niskooprocentowanych kredytów (25,1%). Do korzystania z unijnych źródeł środków finansowych w ramach PROW 2007-2013 rolnicy muszą posiadać blisko 50% wkład własny w realizację inwestycji. Brak własnych środków finansowych zmusza ich do korzystania z kredytów bankowych, które są wciąż pożyczane na zbyt wysoki procent.

Kolejnym zadaniem według respondentów powinno być wprowadzenie dotacji do produktów rolnych (21,7%) oraz poszukiwanie rynków zbytu (13,2%). Wielu rolników wytwarza produkty, których nie potrafi sprzedać (np. producenci strusi, danieli i inni), i dlatego pomoc WPR w tym zakresie jest ważna. Dodatkowo dotychczasowy system dopłat do posiadanych gruntów wydaje się być nie do końca sprawiedliwy i zrozumiały. Wprowadzenie dopłat do wytworzonych produktów (kg. żywca, litra mleka) wydaje się być bardziej przejrzyste w opinii objętych badaniem respondentów. Należy jednak zaznaczyć, że taki system dokonałby dalszej redukcji liczby gospodarstw, które nie produkują na rynek, ale byłby korzystny dla dużych producentów.

Przedsiębiorcy rolni wskazali również na zmniejszenie ilości kontroli podatkowych (8,2%) oraz ochronę cen produktów (7,3%). Zbytni przesyt kontrolami utrudnia pracę większym przedsiębiorcom oraz rolnikom. Integracja z UE oznaczała również objęciem rolnictwa systemem kontroli w związku z dopłatami i realizowanymi inwestycjami.

Respondenci jako przyszłe zadania Wspólnej Polityki Rolnej wymienili również: wprowadzenie łagodniejszych przepisów (6,5%), zmniejszenie podatków (6,2%) oraz stabilizację cen (3,9%). Są to ważne zadania, które pomogłyby ustabilizować sytuację na rynku oraz zapewnić stałe dochody przedsiębiorcom.

Jako inne zadania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej respondenci wymienili: promocję produktów, poprawę eksportu, informacje o alternatywnych źródłach dochodów, ulgi podatkowe, modernizację gospodarstw, zmniejszenie bezrobocia i rozwój szkolnictwa.



Rys. 3. Przyszłe zadania wspólnej polityki rolnej zmierzające do poprawy sytuacji przedsiębiorstw w opinii respondentów (%)

Źródło: opracowania na podstawie badań własnych

Rolników-przedsiębiorców poproszono o odpowiedź na pytanie: co należy zrobić aby przyspieszyć proces przemian na wsi (rys. 4). Najwięcej respondentów za takie zadanie uznało modernizację i specjalizację gospodarstw (19,9%) oraz wprowadzenie tanich kredytów (18,4%). Po roku 2004 sytuacja największych obszarowo gospodarstw uległa poprawie. W wielu z nich przeprowadzono niezbędne inwestycje dostosowując je do standardów UE.

Objęci badaniem rolnicy chcieliby uzyskać więcej informacji o możliwościach finansowania z UE (12,4%) oraz uczestniczyć w szkoleniach (12,1%). Wielu z nich nie jest w stanie wykorzystać funduszy unijnych ze względu na brak informacji i wiedzy, związanych z wypełnianiem wniosków i przygotowaniem projektów inwestycyjnych. Pomocne byłyby kontakty z instytucjami takimi jak ODR czy ARiMR, których pracownicy specjalizują się w przygotowywaniu dokumentacji inwestycyjnej.

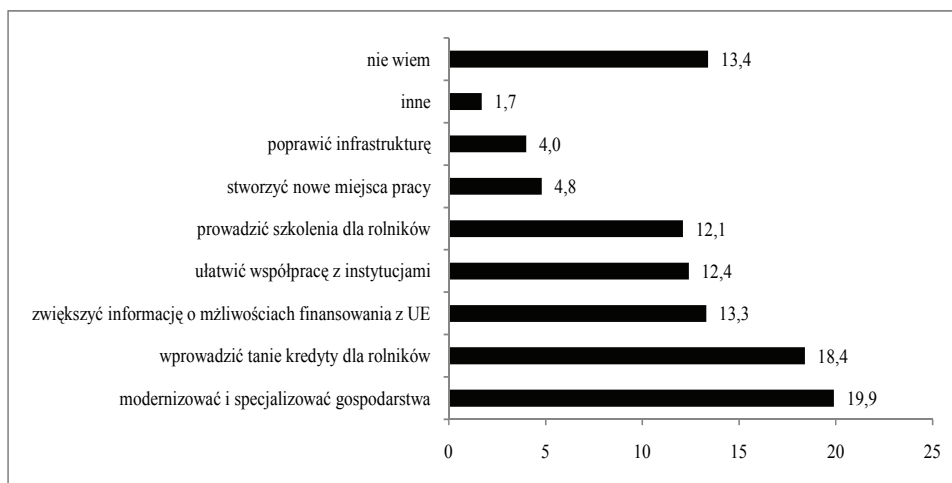
Przedsiębiorstwa działające na obszarach wiejskich w Polsce współpracują z takimi instytucjami jak: MRiRW, ARiMR, ARR i inne. Sektor ten napotka w Polsce na wiele barier rozwoju, a głównym powodem jego słabości jest zacofanie technologiczne i organizacyjne¹². Dlatego ważne jest, aby przedsiębiorcy nawiązywali kontakty z instytucjami, co ułatwi im lepszy dostęp do informacji oraz wykorzystanie funduszy unijnych¹³.

Rolnictwo europejskie funkcjonuje przy pomocy instytucji. Współpraca z instytucjami powinna doprowadzić do niwelowania negatywnych skutków zmian w otoczeniu. Najważniejsze korzyści wynikające ze współpracy przedsiębiorców oraz rolników z instytucjami to przede wszystkim ograniczenie kosztów transakcyjnych związanych ze sprzedażą produktów i zakupem środków do produkcji dla rolnictwa oraz ograniczenie ryzyka związanego ze zmianami zachodzącymi na rynku¹⁴.

¹² P. Bórawski, J.W. Dunn: The role of institution and extension in enterprises development in rural areas in Poland. *Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia* 11(2), Warszawa 2012, s. 9.

¹³ M. Lechwar: Ład instytucjonalny podstawą konkurencyjności polskiego rolnictwa. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu* nr 118, t.2, Wrocław 2006, s. 16.

¹⁴ D. Zając: Korzyści i bariery współpracy rolników-przedsiębiorców z otoczeniem instytucjonalnym. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 3/320, Warszawa 2009, s. 51.



Rys. 4. Odpowiedzi respondentów na pytanie: „Co należy zrobić aby poprawić proces przemian na wsi” (%)
Źródło: opracowania na podstawie badań własnych

Za ważne zadanie respondenci uznali stworzenie nowych miejsc pracy (4,8%) oraz poprawę infrastruktury (4,0%). Tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich jest ważne szczególnie w dobie kryzysu i zwiększania się rozmiarów bezrobocia. Z kolei inwestycje w infrastrukturę powodują poprawę jakości życia ludności rolniczej. Lepszy stan dróg jest czynnikiem zachęcającym do inwestowania na obszarach wiejskich i rozwoju funkcji pozarolniczych.

Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzone badania pozwoliły na poznanie opinii dotyczących pozytywnych i negatywnych skutków integracji europejskiej i objęcia rolnictwa instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej. Badania dowodzą zdecydowanej liczebnej przewagi respondentów, którzy pozytywnie ocenili skutki integracji Polski z UE.

Główne korzyści integracji Polski z Unią Europejską związane są z objęciem rolnictwa systemem dopłat oraz możliwością wykorzystania funduszy unijnych. Nie wszyscy jednak rolnicy zyskali na integracji europejskiej, zmodernizowali swoje gospodarstwa i stali się aktywnymi uczestnikami jednolitego rynku. Integracja Polski z Unią Europejską zwiększyła możliwości rozwoju gospodarstw, zlikwidowano bariery w obrocie produktami między członkami UE, a na obszary wiejskie nastąpił napływ nowych technologii, maszyn i urządzeń. Zmniejszył się więc dystans rozwojowy między rolnictwem Polski, a pozostałymi krajami UE, jaki istniał przed akcesją.

Pomimo widocznych korzyści integracji Polski z UE istnieją jeszcze dość liczna grupa przedsiębiorców wiejskich, którzy nie dostrzegają korzyści z integracji. Wydaje się, że szkolenia dotyczące funkcjonowania przedsiębiorstw i gospodarstw na jednolitym rynku, jak starać się o fundusze unijne, gdzie szukać pieniędzy, jak modernizować gospodarstwa pomogłyby im w rozpoznaniu szans, jakie stwarza Polsce członkostwo w UE.

Literatura

- 1) Adamowicz M.: Mierzenie wartości efektów polityki rozwoju wsi i rolnictwa. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Problemy Rolnictwa Światowego nr 4 (XIX), Warszawa 2008, s. 17-29.
- 2) Adamowicz M., Dresler E.: Rola organizacji pozarządowych w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, Roczniki Naukowe SERiA Tom VIII. z. 4, Warszawa 2006, s. 9-13.
- 3) Agenda 2000 for a stronger and wider Union. Office for official publication of the European Communities, Luxembourg 1997.
- 4) Bórawski P., Dunn J.W., The role of institution and extension in enterprises development in rural areas in Poland, Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia 11(2), Warszawa 2012, s. 5-18.
- 5) Bórawski P.: Pozarolnicza działalność gospodarcza na obszarach wiejskich jako dodatkowe źródło dochodu rodzin rolniczych, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 75, Warszawa 2009, s. 15-22.
- 6) Józwiak W.: Efektywność i innowacyjność a konkurencyjność gospodarstw rolnych, Wieś i Rolnictwo 1/150, Warszawa 2011, s. 75-86.
- 7) Krasowicz S.: Regionalne zróżnicowanie polskiego rolnictwa a możliwość wdrażania polityk wspólnotowych, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing 1(50), Warszawa 2009, s. 21-31.
- 8) Kutkowska B.: Regionalne zróżnicowanie wykorzystania instrumentów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich z uwzględnieniem ich zrównoważonego rozwoju, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing 1(50), Warszawa 2009, s. 33-46.
- 9) Lechwar M.: Ład instytucjonalny podstawą konkurencyjności polskiego rolnictwa, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu nr 118, t.2, Wrocław 2006, s. 15-20.
- 10) Poczta W.: Wspólna polityka rolna UE po 2013 roku-uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa, Wieś i Rolnictwo 3/148, Warszawa 2010, s. 38-55.
- 11) Siekierski J.: Globalne uwarunkowania rynku w Polsce, Roczniki Naukowe SERiA Tom VIII, z. 2, Warszawa 2006, s. 202-213.
- 12) Traktat Rzymski i Podstawy WPR, artykuły 38-44 TFUE.
- 13) Wilkin J.: Przyszłość wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej - próba podsumowania dyskusji, Wieś i Rolnictwo 1/150, Warszawa 2011, s. 28-36.
- 14) Zajac D.: Korzyści i bariery współpracy rolników-przedsiębiorców z otoczeniem instytucjonalnym, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 3/320, Warszawa 2009, s. 50-63.

The objective of the survey was to recognize the role of European integration and Common Agricultural Policy in the development of farms having alternative sources of income. The most popular source of alternative income of farms in rural areas is non-agricultural activity. Particular attention was paid to respondents' opinion concerning positive and negative results of European integration and Common Agricultural Policy. Respondents pointed out actions of Common Agricultural Policy coming to improvement of farms situation. The method of direct questionnaire was used in the survey and it was conducted in 2009. The questionnaire used in the research was elaborated in the Department of Agribusiness and Environmental Economics in University of Warmia and Mazury in Olsztyn. The survey proved more entrepreneurs who saw advantages of integration. The most important benefits coming from integration are direct payment and better possibilities for development.

Informacje o autorze:

dr Piotr Bórawski, prof. Wojciech Gotkiewicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Katedra Agrobiznesu i Ekonomii Środowiska

Plac Łódzki 2

10-957 Olsztyn

e-mail: pboraw@uwm.edu.pl

Aleksandra Chlebicka, Przemysław Litwiniuk

Nowe ramy strategiczne dla polityki rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020

New strategic framework for rural development policy for 2014-2020

Trwają prace nad przygotowaniem ostatecznego kształtu regulacji dotyczących polityki europejskich w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Komisja Europejska przedstawiła między innymi propozycję nowego instrumentu koordynacji polityk, tzw. Wspólnych Ram Strategicznych (Common Strategic Framework), które miałyby przyczynić się do lepszej integracji wertykalnej i horyzontalnej polityk europejskich, w tym polityk wspierających rozwój obszarów wiejskich. Celem artykułu było przedstawienie ewolucji struktury finansowania rozwoju obszarów wiejskich oraz architektury Wspólnych Ram Strategicznych i skutków ich wprowadzenia dla programowania drugiego filara Wspólnej Polityki Rolnej.

Wstęp

W miarę jak zmieniało się postrzeganie obszarów wiejskich w politykach unijnych i podejście do stymulacji ich rozwoju, zmieniały się instrumenty wsparcia, a także zakres i struktura ich finansowania. Początki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (ROW) miały miejsce w ramach polityki spójności, następnie nabierały coraz większego znaczenia już w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, tworząc obok interwencji rynkowej i płatności bezpośrednich (I filar WPR) podstawę jej funkcjonowania (II filar WPR). Dotychczasowe wsparcie kierowane na unijne obszary wiejskie stymuluje korzystne przeobrażenia i hamuje negatywne zjawiska, w tym zwłaszcza w obszarze podnoszenia konkurencyjności rolnictwa i obszarów wiejskich, podnoszenia jakości życia na wsi czy budowania kapitału społecznego, na co wskazuje bogata literatura.¹

W ocenie Komisji Europejskiej wsparcie wymaga jednak lepszej integracji z ogólną strategią rozwoju Unii Europejskiej, a także większej koordynacji

¹ Między innymi wyniki projektu Assessing the impact of rural policies (incl. LEADER), FP 7 Project no. 213034 z 2011 r., <http://www.rudi-europe.net/reportspublications.html>; Kinsella, J., Renting, H., Gorman, M., Knickel, K. and Roep, D. (2006): The Driving Forces of Rural Development: a Comparative Analysis, in: O'Connor, D., Renting, H., Gorman, M. and Kinsella, J. (eds.), Driving Rural Development: Policy and Practice in Seven EU Countries, Van Gorcum, Assen, The Netherlands; raport Study on Employment, Growth, Innovation in Rural Areas (2010), Rotterdam, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/employment/full-text_en.pdf; raport Fundeko Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej I Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich, 2011; raport IBS Ocena wpływu realizacji PROW 2007-2013 na gospodarkę Polski, 2011

i harmonizacji funduszy zapewniających wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Lepsza integracja polityk unijnych w układzie pionowym (harmonizacja) oraz w układzie poziomym (koordynacja) umożliwiłaby osiąganie efektów synergicznych oddziaływania poszczególnych programów, instrumentów i działań. Narzędziem realizacji tego celu ma być przedstawiony przez Komisję Europejską w październiku 2011 r. projekt utworzenia Wspólnych Ram Strategicznych (WRS).

Celem artykułu jest przedstawienie nowego instrumentu Wspólnych Ram Strategicznych na tle ewolucji podejścia do obszarów wiejskich i struktury ich finansowania. Ponadto, przedyskutowano znaczenie WRS dla przyszłego programowania polityk rozwoju obszarów wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem II filara WPR.

Ewolucja podejścia do wsparcia ROW i zmiany w strukturze jego finansowania

Polityka Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich na początku swego funkcjonowania koncentrowała się na problemach strukturalnych sektora produkcji rolnej, tak by w toku przeprowadzanych reform WPR stać się polityką nakierowaną również na inne, pozaprodukcyjne funkcje rolnictwa. Taka ewolucja odzwierciedla przejście w kierunku nowego paradygmatu rozwoju obszarów wiejskich, opartego na pojęciu wielofunkcyjności obszarów wiejskich.² Zgodnie z tym podejściem, inne sektory poza rolnictwem pełnią ważną rolę odnośnie do budowania konkurencyjności obszarów wiejskich. W rezultacie, międzysektorowe finansowanie jest postrzegane za bardziej efektywne dla rozwoju obszarów wiejskich, niż dopłaty dla gospodarstw. Nowe podejście oznacza także zmianę z egzogenicznego modelu rozwoju obszarów wiejskich, na endogeniczny. Oznacza to, że polityka rozwoju ukierunkowana na obszary wiejskie powinna wzmacniać wewnętrzny potencjał obszarów wiejskich, przyczyniając się do budowania przewagi konkurencyjnej w oparciu o specyficzne cechy obszarów, przy jednoczesnym zachowaniu ich walorów kulturowych i przyrodniczych.³

Nowe podejście do wspierania rozwoju obszarów wiejskich jest coraz bardziej widoczne w zmianach priorytetów wsparcia oraz w strukturze finansowania rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Do końca 2006 roku głównym źródłem finansowania polityki rozwoju obszarów wiejskich był Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR). Fundusz ten składał się z dwóch sekcji: Sekcji Gwarancji – finansowanie działań interwencyjnych w ramach WPR i płatności bezpośrednich (I filar) oraz Sekcji Orientacji – z tej części finansowane były przekształcenia w rolnictwie i działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych państwach UE (instrument polityki strukturalnej – II filar).⁴

Od 2007 r. Wspólna Polityka Rolna jest finansowana za pomocą dwóch oddzielnych europejskich funduszy rolniczych: Europejskiego Funduszu Rolniczego

² Reinventing Rural Policy, Policy Brief, OECD, 2006, s.12

³ G. Nemes, The politics of rural development in Europe, Institute of Economics Hungarian Academy of Sciences KTI/IE Discussion Papers 2005/5, s. 4-7

⁴ Rozporządzenie Rady(WE) NR 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej.

Gwarancji (służącego finansowaniu instrumentów rynkowych i pozostałych działań na rzecz rolnictwa) i Europejskiego Funduszu Rolniczego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), wspierającego programy rozwoju wsi. EFRROW zastąpił dotychczas funkcjonujący II filar Sekcji Gwarancji oraz Sekcję Orientacji przejmując ich zadania i środki. EFRROW stał się znaczącą pozycją wydatkową w budżecie UE. Spowodowało to, że decydenci z UE i Państw Członkowskich zainteresowali się oddziaływaniem tych wydatków na obszary wiejskie w Europie. W związku z tym Komisja Europejska ustanowiła Wspólne Ramy Monitorowania i Oceny (CMEF) jako strategiczną i uproszczoną metodę oceny efektów PROW. Różne zasady programowania, finansowania, sprawozdawczości, kontroli i oceny efektywności (przez sekcję Orientacji i Gwarancji) w okresie programowania na lata 2000-2006 spowodowały wzrost obciążenia administracyjnego państw członkowskich i Komisji, natomiast zmniejszyły spójność i przejrzystość działań prowadzonych w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich. W stosunku do wcześniejszego sposobu finansowania WPR utworzenie jednego funduszu oraz jednego zestawu zasad finansowania i programowania było dużym uproszczeniem polityki rozwoju obszarów wiejskich.⁵

Zakładano, że EFRROW będzie wspierał zrównoważony rozwój obszarów wiejskich na terenie całej Wspólnoty, uzupełniając polityki wsparcia rynku i wsparcia dochodów w ramach WPR, politykę spójności oraz wspólną politykę rybołówstwa dla realizacji strategicznych celów Unii Europejskiej. Jednakże przyjęta jako narzędzie realizacji Strategii Lizbońskiej metoda otwartej koordynacji (open co-ordination method) okazała się wysoce nieefektywna. Otwarta metoda koordynacji jest zaliczana do tzw. „miękkich” sposobów koordynacji polityk, w odróżnieniu od metod bardziej restrykcyjnych i regulowanych, nie ma ona charakteru wiążącego prawnie. Praktycznie metoda ta polega na tym, że najpierw na poziomie unijnym ustala się cele do realizacji, a następnie każdy kraj członkowski decyduje, jak będzie je realizował na poziomie krajowym, jak i regionalnym.⁶ Diagnoza podstawowych problemów koordynacji EFRR i EFRROW wskazuje na następujące obszary:⁷

- różne cele, podstawy prawne i zasady działania;
- różne podmioty odpowiedzialne za zarządzanie;
- niespójne harmonogramy realizacji;
- brak wspólnej strategii;
- trudności w stosowaniu wielu źródeł finansowania.

Podobne wnioski w zakresie pionowej i poziomej integracji polityk europejskich Komisja Europejska wysnuła w odniesieniu do koordynacji innych polityk unijnych. W związku z tym podjęto prace nad znalezieniem lepszego sposobu na integrację polityk z założeniami strategii Europy do 2020 oraz lepszej koordynacji pomiędzy poszczególnymi politykami.

⁵ P. Bajek i inni, WPR. Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, FAPA, Warszawa, s.70

⁶ P. Albiński, W. Bołkunow, M. Chrzanowski, K. Marczewski, K. Piech, A. Wasilewska, Polityki Unii Europejskiej w kontekście polskiej polityki gospodarczej, SGH, Warszawa 2008, s. 73

⁷ F. Mantino, M. Bolli, P. Fagiani, S.Tarangoli, Report on Policy Delivery Systems and their relations with types of governance models, raport z projektu Assessing the impact of rural development policies finansowanego przez 7PR, http://www.rudi-urope.net/uploads/media/RuDI_WP3_D_3_3.pdf

Wspólne Ramy Strategiczne (WRS) a programowanie polityk rozwoju obszarów wiejskich

W październiku 2011 roku Komisja Europejska przedstawiła pakiet projektów rozporządzeń dotyczących kształtu polityki spójności w okresie 2014-2020. Oprócz propozycji sześciu rozporządzeń szczegółowych dotyczących stricte polityki spójności, znalazła się w nim również propozycja rozporządzenia ogólnego, które ustanawia wspólne przepisy dla pięciu funduszy, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FS), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa (EFRM) – tzw. rozporządzenie dla funduszy Wspólnych Ram Strategicznych 2014-2020.⁸ Zgodnie z projektem budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020, WRS obejmą fundusze stanowiące w sumie ponad 40% unijnego budżetu (tabela 1).

Tabela 1. Planowany udział Funduszy WRS w budżecie UE na 2014-2020

	finansowanie w miliardach euro 2014-2020	udział w budżecie UE na 2014-2020 w %
Europejski Fundusz Rolniczy na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)	89,9	8,8
Europejski Fundusz Morski i Rybołówstwo (EFRM)	6,7	0,7
Fundusz Spójności (FS)	68,7	6,7
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)		
współpraca terytorialna	11,7	1,1
regiony oddalone i słabo zaludnione	0,9	0,1
EFRR+ Europejski Fundusz Społeczny (EFS)		
Regiony konwergencji	162,6	15,8
Regiony przejściowe	39,0	3,8
Konkurencyjność regionów	53,1	5,2
Całkowity budżet WRS	432,6	42,2
Całkowity budżet UE	1 025,0	100,0

Zródło: obliczenia własne na podstawie Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Budżet z perspektywy „Europy 2020”, COM(2011)500 Final

Wspólne Ramy Strategiczne mają przełożyć strategię Europa 2020 na język polityk wspólnotowych i realizujących je funduszy strukturalnych. Strategia Europa 2020 zakłada inteligentny i zrównoważony rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, a jej najważniejsze cele w perspektywie 2020 roku to:⁹

⁸ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006

⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pl.htm

- zatrudnienie kobiet i mężczyzn w wieku 20-64 lat na poziomie 75%;
- 3% produktu krajowego brutto UE zainwestowane w badania i rozwój;
- sukces w osiągnięciu celów w zakresie klimatu i energii, tzn. minimum dwudziestoprocentowa redukcja emisji dwutlenku węgla, rozszerzenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii do 20% oraz wzrost efektywności energetycznej o 20%;
- przynajmniej 40% osób młodego pokolenia uzyska wyższe wykształcenie, a do 10% mniej spośród nich przedwcześnie skończy naukę szkolną;
- przynajmniej o 20 mln osób zmniejszy się liczba osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Silniejsza koordynacja ma prowadzić do większej mobilizacji państw członkowskich do wysiłku na rzecz osiągnięcia założeń strategii Europa 2020. Zgodnie z projektem rozporządzenia WRS zawierają m.in. opis kluczowych działań każdego z proponowanych jedenastu celów tematycznych, zasady horyzontalne i cele strategicznych funduszy, mechanizmy koordynacji między różnymi funduszami. Do wspomnianych celów strategicznych określonych w WRS należą:

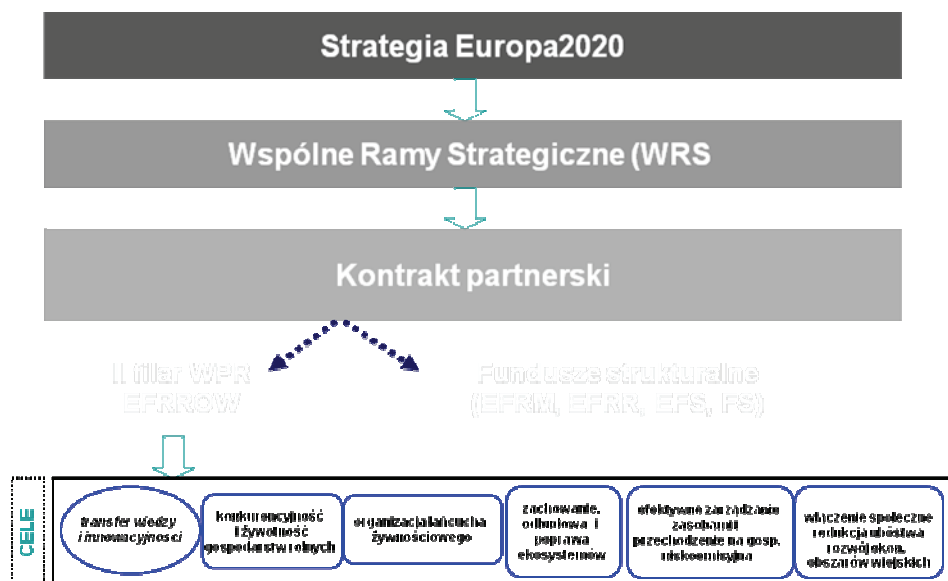
- wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji;
- zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych;
- podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR);
- wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach;
- promowanie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem;
- ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów;
- promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych;
- wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników;
- wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem;
- inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie;
- wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

Cele tematyczne są przekładane na priorytety specyficzne dla każdego funduszu objętego zakresem wspólnych ram strategicznych i określane w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy.

Na poziomie krajowym cele przedstawione w WRS mają być przełożone na tzw. umowy partnerskie (kontrakty partnerskie). Umowa partnerska to rodzaj kontraktu, w którym państwa członkowskie UE wskazują, w jaki sposób osiągną swoje cele rozwojowe przy pomocy funduszy Unii Europejskiej w obszarze polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i rybołówstwa. Kontrakt partnerski ma łączyć cele Strategii Europa 2020 z celami Strategii Rozwoju Kraju. Dopiero po wyznaczeniu wspólnych celów (europejskich i krajowych) powinno mieć miejsce przygotowanie programów operacyjnych, w tym Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020. W tej sytuacji

kontrakt partnerski pełnić będzie rolę kierunkową dla PROW. Kolejne poziomy architektury ram polityki rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020 przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1. Ramy polityki rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie finansowej 2012-2020



Źródło: Opracowanie własne

W październiku 2011 roku, Komisja przedstawiła równoległe pakiet propozycji rozporządzeń określający przyszły kształt WPR, a wśród nich rozporządzenie dotyczące rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020.¹⁰ Jeśli chodzi o priorytety programu obszarów wiejskich, to w propozycji rozporządzenia określono trzy cele przekrojowe: konkurencyjność rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Następnie przełożono je na sześć następujących priorytetów:

- 1) ułatwianie transferu wiedzy i innowacji;
- 2) poprawa konkurencyjności i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych;
- 3) poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie;
- 4) odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa;

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Bruksela, dnia 12.10.2011., KOM(2011) 627

- 5) wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną;
- 6) zwiększanie włączenia społecznego, ograniczenie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Priorytetom podporządkowane zostały z kolei działania przewidziane w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Tym samym w nowym PROW nie będzie dotychczasowych czterech osi. Każde działanie w ramach PROW ma służyć realizacji co najmniej jednego z wyżej wymienionych sześciu priorytetów.

Obecnie trwają prace nad zarysem projektu umowy partnerskiej pod egidą Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Przyjęcie umowy partnerskiej pomiędzy Komisją Europejską, a państwem członkowskim powinno teoretycznie przełożyć się na zmniejszenie obciążeń biurokratycznych związanych z przyjmowaniem różnych programów operacyjnych.¹¹

Nowe elementy podnoszące efektywność programowania polityki rozwoju obszarów wiejskich po 2013 r.

We Wspólnych Ramach Strategicznych można wskazać kilka mechanizmów mających na celu podnoszenie efektywności interwencji polityk, również w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Jednym z nich jest wprowadzenie tzw. „warunkowości”. Będą się na nią składać uwarunkowania obejmujące warunki ex ante, które muszą być spełnione zanim nastąpi wypłata środków, oraz warunki ex post, które uzależnią uwolnienie dodatkowych środków od osiągniętych wyników. Warunkowość ex-ante polega na tym, że określony zostanie pewien poziom stanu początkowego danego obszaru aby zapewnić niezbędne warunki ramowe dla efektywnego wykorzystania wsparcia Unii Europejskiej. Warunki ex ante określono w aneksie do rozporządzenia, w którym przyporządkowano co najmniej jeden warunek do każdego z 11 strategicznych celów. Dla przykładu, warunkiem ex-ante dla celu „Ochrona środowiska i promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów” jest istnienie w państwie członkowskim polityki w zakresie cen wody, przewidującej odpowiednie zachęty dla użytkowników do efektywnego korzystania z zasobów wodnych. Jeśli chodzi o uwarunkowania ex post, to stworzona zostanie rezerwa w kwocie wynoszącej 5% budżetu odpowiednich funduszy, która zostanie odłożona i przydzielona państwom członkowskim na podstawie wyników średniookresowej oceny wykonania celów. Nieosiągnięcie celów pośrednich może prowadzić do zawieszenia środków, a poważne braki w osiągnięciu celów programu mogą skutkować anulowaniem przyznanych środków.

Ponadto w WRS wprowadza się tzw. makrowarunkowość, mającą na celu zapobieganie sytuacji, w której skuteczność środków jest osłabiana przez niestabilną politykę makroekonomiczną. W ustanawianiu warunków chodzi zatem o to, aby KE uzyskała dodatkowy instrument służący podnoszeniu efektywności działań w konkretnej dziedzinie (np. rozwoju obszarów wiejskich), a nie dodatkowe narzędzia stymulujące

¹¹ Warunki strategiczne dla polityki spójności 2014-2020 dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, PSDB, Warszawa, 2011

wprowadzanie w państwach członkowskich rozwiązań należących do dziedzin, z których każda ma odrębny system wdrażania.

Kolejnym ważnym elementem, który ma docelowo zwiększać efektywność wydatkowanych funduszy objętych WRS ma być ukierunkowanie na potrzeby rozwojowe na poziomie subregionalnym i lokalnym. Aby zwiększyć efektywność przeprowadzenia wielowymiarowych i międzysektorowych interwencji, Komisja proponuje między innymi wzmocnienie inicjatyw kierowanych przez lokalną społeczność, ułatwienie realizacji zintegrowanych strategii rozwoju lokalnego oraz utworzenie lokalnych grup działania, w oparciu o doświadczenie płynące z podejścia LEADER.

Podsumowanie

Analizując podejście do rozwoju obszarów wiejskich i strukturę jego finansowania można stwierdzić, że wprowadzenie Wspólnych Ram Strategicznych oznacza powrót do wspólnego programowania strategicznego obejmującego instrumenty polityki spójności, II filara Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Morskiej i Rybołówstwa. Na poziomie WRS będzie następować przełożenie celów ogólnych i szczegółowych ogólnej strategii rozwojowej UE, tzw. Europa 2020, na realizację polityki rozwojowej finansowanej z funduszy objętych Ramami. Z kolei kontrakt partnerski obejmuje kwestie specyficzne dla każdego kraju członkowskiego osobno.

Zapewnienie integracji i komplementarności działań WPR oraz polityki spójności jest niezbędne dla zapewnienia zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Objęcie EFRROW i EFMR Wspólnymi Ramami Strategicznymi oraz Umową Partnerską ułatwi właściwe ukierunkowanie i skoordynowanie wsparcia obszarów wiejskich, w szczególności ich powiązań z obszarami miejskimi z poszczególnych funduszy objętych WRS.

Wdrożenie Wspólnych Ram Strategicznych po raz pierwszy może przyczynić się do wydłużenia prac przygotowawczych do nowej perspektywy finansowej w krajach członkowskich, co może skutkować późnym uruchomieniem nowej perspektywy finansowej. Może to też doprowadzić do skrócenia czasu potrzebnego na rozważne przygotowanie programów operacyjnych, które miałyby obowiązywać w okresie 2014-2020.

Dalszym krokiem w kierunku poprawy spójności i komplementarności tych funduszy powinna być harmonizacja i koordynacja zasad ich wdrażania oraz zapewnienie spójności terminologicznej w takich obszarach jak programowanie, monitoring i ewaluacja.

Literatura

1. Albiński P. i inni, Polityki Unii Europejskiej w kontekście polskiej polityki gospodarczej, SGH, Warszawa 2008, s. 73
2. Bajek P. i inni, WPR. Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, FAPA, Warszawa, s.70
3. Mantino F., Bolli M., Fagiani P., Tarangioli S., Report on Policy Delivery Systems and their relations with types of governance models, raport z projektu Assessing the impact of rural

- development policies finansowanego przez 7PR, http://www.rudi-urope.net/uploads/media/RuDI_WP3_D_3_3.pdf
4. Nemes G., The politics of rural development i Europe, Institute of Economics Hungarian Academy of Sciences KTI/IE Discussion Papers 2005/5, s. 4-7
 5. Reinventing Rural Policy, Policy Brief, OECD, 2006, s.12
 6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Bruksela, dnia 12.10.2011., KOM(2011) 627
 7. Rozporządzenie Rady(WE) NR 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej.
 8. Warunki strategiczne dla polityki spójności 2014-2020 dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, PSDB, Warszawa, 2011
 9. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006.

Summary

The European Commission has adopted draft legislative packages which will frame European policies for a new financial perspective of 2014-2020. Among them, European Commission introduced a new instrument called Common Strategic Framework to reinforce horizontal and vertical coordination between policies, including policies for rural development. The aim of the article was to discuss the evolution of the structure of EU funds supporting rural development and the architecture of Common Strategic Framework and its impact on programming of the second pillar of the Common Agricultural Policy.

Informacje o autorach:

dr Aleksandra Chlebicka,

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw
02-787 Warszawa, ul. Nowoursynowska 166
e-mail: aleksandra_chlebicka@sggw.pl

dr Przemysław Litwiniuk

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu
02-787 Warszawa, ul. Nowoursynowska 166
e-mail: przemyslaw_litwiniuk@sggw.pl

Dorota Czykier-Wierzba

Początki Wspólnej Polityki Rolnej w EWG

Beginnings of the Common Agricultural Policy in the European Economic Community

Na mocy Traktatu Rzymskiego ustanowiona została Wspólna Polityka Rolna (WPR). W Traktacie określone zostały jej cele i zasady. W trakcie tworzenia WPR dokonano jej podziału na: politykę rynkową i strukturalną. Źródłami finansowania tej polityki były fundusze: EFOGR, EFS i EFRR.

W wyniku konsekwentnie prowadzonej WPR poprawie uległa w EWG struktura agrarna, zmalało zatrudnienie w rolnictwie, wzrosła produkcja rolna i jej intensywność, zapewniona została także samowystarczalność EWG w zakresie większości artykułów żywnościowych. Wraz jednak ze wzrostem produkcji rolnej powiększały się w magazynach zapasy, których eksport warunkowany był wydatkowaniem z budżetu EWG coraz większych kwot na subsydia. W konsekwencji w szybkim tempie zaczęły wzrastać wydatki z budżetu na finansowanie tej polityki. Niezbędna stała się reforma WPR, którą wdrożono w 1986 roku. Wprowadzone modyfikacje WPR nie przyniosły jednak spodziewanych rezultatów. Od tego czasu polityka ta była jeszcze kilkakrotnie reformowana.

Wstęp

Na mocy Traktatu Rzymskiego ustanowiona została 25 marca 1957 roku Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) Założycielami tej organizacji były: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy i Włochy. W Traktacie Rzymskim zostały zapisane podstawy wspólnotowej polityki rolnej (art. 3). Stąd WPR jest najdłużej prowadzoną polityką w EWG (obecnie UE). W tym roku mija bowiem 50 lat od jej wdrożenia. W porównaniu do innych, prowadzonych w tej organizacji polityk, WPR charakteryzuje się bardzo rozbudowanym instrumentarium, jak też określającymi je regulacjami prawnymi. Ponadto, do 2007 roku, na finansowanie tej polityki przeznaczano z budżetu ogólnego najwięcej środków.

Celem referatu jest przedstawienie procesu tworzenia WPR w EWG. Realizacja sformułowanego w referacie celu wymagała omówienia następujących zagadnień:

- przyczyny, cele i zasady WPR,
- obszary WPR
- źródła finansowania WPR.
- efekty i słabości WPR.

Badaniami w referacie objęto lata 1957-1986, (tj. okres tworzenia WPR do jej reformy).

Przyczyny, cele i zasady WPR w EWG

Przedstawiciele sześciu krajów powołując dożycia Traktatem Rzymskim EWG wyrazili przekonanie, że produkcja rolna nie może być kształtowana przez swobodnie działające mechanizmy rynkowe. Przeciwnie, powinna zostać ona poddana daleko idącej interwencji władz Wspólnoty. Stanowisko takie wynikało z faktu, iż rolnictwo jest zwykle najsłabszym ogniwem gospodarki, a oprócz tego w każdym kraju jest strukturalnie odmienne. Ponadto procesy społeczno-ekonomiczne w rolnictwie cechuje, w stosunku do innych branż, dość znaczna specyfika. Produkcja rolna charakteryzuje się bowiem stosunkowo długimi cyklami, ma charakter sezonowy i przestrzenny. W rolnictwie występuje też znaczne ryzyko cenowe i przyrodnicze. Dlatego też uważano, że bez wsparcia ze strony państwa gospodarstwa rolne nie byłyby w stanie nie tylko realizować reprodukcji rozszerzonej, ale nawet prostej

Ponadto stanowisko to wynikało ze znacznego zacofania rolnictwa w poszczególnych krajach EWG. Przejawem tego zacofania była niekorzystna struktura agrarna, relatywnie niskie wyposażenie rolnictwa w maszyny i urządzenia, stosunkowo wysokie zasoby siły roboczej itp. W połowie lat pięćdziesiątych około 85% gospodarstw rolnych miało bowiem we Włoszech obszar od 0,5 do 5 ha, zaś w RFN o takim obszarze było 55%, a we Francji około 35% gospodarstw. W rolnictwie pracowało we Włoszech 33% ogółu zatrudnionych w gospodarce, zaś we Francji 25%¹. W konsekwencji relatywnie niska była w krajach EWG produktywność podstawowych czynników wytwórczych, tj.: ziemi, siły roboczej i kapitału. Świadczyć może o tym fakt, że w połowie lat pięćdziesiątych jeden farmer amerykański żywił około pięćdziesięciu osób, zaś rolnik europejski jedynie dziesięć osób. Natomiast stopień samowystarczalności Wspólnoty wynosił 85%². Znacznie wyższe były też w krajach EWG, niż u innych dużych producentów żywności, koszty produkcji. Stąd przy istniejących na rykach światowych cenach produkcja rolna, bez wsparcia ze strony państwa, była nieopłacalna³.

Polityka EWG w stosunku do rolnictwa była pierwszą dziedziną, w której wykształciły się nie tylko obowiązujące wszystkich członków Wspólnoty zasady postępowania, ale również jednolite mechanizmy organizacyjno-gospodarcze, określone mianem Wspólnej Polityki Rolnej. Podkreślić jednak należy, że uzgodnienie zasad tej polityki napotykało poważne trudności i stanowiło źródło licznych konfliktów.

Wspólna Polityka Rolna, jak wynika z art. 39 Traktatu Rzymskiego miała na celu:

- zwiększenie produktywności rolnictwa poprzez wprowadzenie postępu: technicznego, biologicznego, organizacyjnego i ekonomicznego oraz bardziej racjonalne wykorzystanie czynników produkcji,
- zapewnienie sprawiedliwego poziomu życia producentom rolnym,
- stabilizację rynku żywnościowego, narażonego na częste wahania podaży, popytu i cen, będących przede wszystkim skutkiem zmian warunków przyrodniczych,
- zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego krajom wchodzącym w skład EWG. Realizacja tego celu miała zapewnić Wspólnocie nie tylko suwerenność

¹ Por. Eine Gemeinsame Agrarpolitik für neuziger Jahre, Europäische Dokumentation, Luksemburg, 1989, s. 6.

² Por. Eine Gemeinsane Agrarpolitik...op. cit. s. 14.

³ Por. D. Czykier-Wierzba, Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej, Twigger, Warszawa 2003, s. 10.

gospodarczą, ale i polityczną. W latach pięćdziesiątych EWG była dużym importerem żywności.

Ponadto Traktat Rzymski przewidywał: wspólną organizację rynku produktów rolnych, jednolitą politykę w dziedzinie cen i utworzenie wspólnych funduszy finansowania rolnictwa⁴.

Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej oparta została na trzech, obowiązujących do dziś, podstawowych zasadach, tj.: jedności rynku, preferencji krajów Wspólnoty i solidarności finansowej⁵.

Pierwsza z tych zasad, tj. zasada jedności rynku zakłada swobodny przepływ towarów pomiędzy państwami członkowskimi EWG. Warunkowany był on jednak powstaniem w ramach Wspólnoty jednego rynku, co wymagało likwidacji ceł oraz innych ograniczeń w handlu produktami rolnymi między państwami członkowskimi.

Zasada preferencji państw Wspólnoty przyznaje priorytet w zaopatrzeniu rynku wewnętrznego artykułom rolnym wytworzonym na terenie EWG. Narzędziem realizacji tej zasady stał się system ceł, opłat wyrównawczych, kontyngentów ilościowych na importowane spoza Wspólnoty towary itp.

Zgodnie natomiast z zasadą solidarności finansowej koszty związane z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej EWG (obecnie UE) ponoszą solidarnie wszystkie państwa członkowskie, niezależnie od znaczenia rolnictwa w ich gospodarkach i korzyści, jakie uzyskują z tej polityki.

Obszary Wspólnej Polityki Rolnej

Prowadzona w krajach EWG Wspólna Polityka Rolna dotyczyła dwóch obszarów:

- * kształtowania wspólnego rynku (polityka rynkowa),
- * przekształceń strukturalnych rolnictwa (polityka strukturalna)⁶.

Organizację rynku na wspólnych zasadach podjęto w 1962 roku. Ogół stosowanych w krajach Wspólnoty form interwencji na rynku rolnym można podzielić na:

- * interwencję przed konkurencją zewnętrzną (spoza EWG);
- * interwencję na rynku wewnętrznym (w EWG).

W praktyce najczęściej występują obie formy interwencji jednocześnie.

Interwencja zewnętrzna była realizowana głównie poprzez następujące mechanizmy: cła na towary importowane na teren Wspólnoty, zmienne (ruchome) dopłaty do eksportu produktów rolnych oraz zmienne opłaty wyrównawcze (do 1995 roku). Służyły one regulowaniu obrotów z zagranicą (tj. rozmiarów, wielkości i struktury importu oraz eksportu), a w konsekwencji podaży produktów rolnych na rynku.

Natomiast do interwencji na rynku wewnętrznym wykorzystywano przede wszystkim system cen na produkty rolne. Za jego pomocą państwo regulowało, w sposób pośredni, wielkość i strukturę produkcji rolniczej, dochody rolników oraz podaż produktów rolnych na rynku. System ten obejmował ceny kierunkowe, ceny interwencyjne oraz ceny prognozy (zwane też cenami służby, cenami wejścia). W związku jednak z dość niską, jak się okazało w praktyce, efektywnością obowiązującego systemu

⁴ Por. Art. 40 Traktatu Rzymskiego.

⁵ Por. Die Landwirtschaft in Europa, Entwicklung – Zwänge – Perspektiven, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Luksemburg 1992, s. 30-31.

⁶ Szerzej patrz: M. Ciepielewska: Wspólna polityka rolna EWG. PWN, Warszawa 1981.

cen stopniowo rozszerzano zakres stosowanych, do regulowania rynku rolnego, instrumentów o różnego rodzaju subwencje⁷.

W krajach Wspólnoty, obok preferowanej polityki rynkowej, jest również prowadzona, lecz w znacznie mniejszym zakresie, polityka strukturalna. Traktat Rzymski nie poruszał jednak w sposób bezpośredni kwestii strukturalnej polityki rolnej EWG. W pierwszych latach istnienia tej organizacji wszystkie państwa członkowskie zajmowały się samodzielnie rozwiązywaniem własnych problemów strukturalnych. Często przyjmuje się za pierwszą fazę rozwoju tej polityki przypadający na lata 1962-1972 okres koordynacji narodowych polityk strukturalnych⁸.

Pierwszy całościowy program wspólnej polityki strukturalnej został przygotowany w końcu lat sześćdziesiątych. Pracami nad jego przygotowaniem kierował S. Mansholt, będący wówczas Komisarzem Rolnym Komisji EWG. Stąd opracowany w 1968 roku program nazwany został Planem Mansholta⁹. Zawierał on podstawowe elementy koncepcji wspólnej polityki strukturalnej. Zapoczątkował on intensywne przekształcenia strukturalne w krajach EWG, które uznano za kluczowe dla globalnej rekonstrukcji i modernizacji rolnictwa¹⁰. Propozycje S. Mansholta zawarte w tym programie przygotowane zostały na podstawie:

- * dotychczasowych doświadczeń w zakresie polityki strukturalnej prowadzonej przez poszczególne państwa członkowskie,
- * doświadczeń nagromadzonych przez organy Wspólnoty w związku z podejmowanymi od 1962 roku próbami koordynacji tej polityki,
- * wniosków wynikających z oceny stanu rolnictwa państw EWG oraz dotychczasowych efektów działania mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej na odcinku rynku rolnego.

S. Mansholt bardzo krytycznie ocenił dotychczasowe rezultaty Wspólnej Polityki Rolnej EWG jak i perspektywy rozwoju rolnictwa Wspólnoty. Uważał bowiem, że:

- * proces koncentracji przedsiębiorstw w rolnictwie dokonuje się zbyt wolno, co powoduje wzrost w tym sektorze napięć i sprzeczności,
- * jedynie daleko idące zmiany w strukturze gospodarstw rolnych stwarzają przesłanki dla uelastycznienia struktury produkcji rolnej oraz usunięcia jej niezgodności z rozwojem popytu¹¹.

W programie tym założono, że strukturalny odcinek wspólnej polityki rolnej powinien obejmować zarówno problemy bezpośrednio związane ze zmianą struktur w rolnictwie, jak i te, które dotyczą sfery obrotów produktami rolnymi. Zatem głównym celem działań powinno być rozszerzenie skali gospodarowania poszczególnych jednostek wytwórczych. Cel ten może być osiągnięty przede wszystkim w drodze zmniejszenia liczby gospodarstw rolnych oraz zwiększenia ich rozmiaru. W związku

⁷ M. Ciepielewska: Rolnictwo a Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. (w:) Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską. Praca zbiorowa. IERiGŻ, Warszawa 1996, s. 49-71

⁸ Por. H. Priebe: Das gemeinschaftliche Berichte und Diskussionsbeiträge. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel 1988, s. 77.

⁹ Por. F. Tomczak, Ewolucja wspólnej polityki rolnej EWG i strategia rozwoju polskiego rolnictwa. IERiGŻ, z. 125, Warszawa 2009, s. 36-37.

¹⁰ Szerzej patrz: A. Woś: Agrobiznes. Makroekonomika. Tom I. Wydawnictwo Key Text. s. 309-310.

¹¹ Por. M. Buchowiecki: Wspólna Polityka Rolna EWG w latach osiemdziesiątych. IERiGŻ, *Studia i Materiały* zeszyt 60, Warszawa 1991, s. 121-122.

z tym polityka strukturalna powinna z jednej strony zawierać instrumenty stymulujące odpływ ludności rolniczej, z drugiej zaś wpływające na przyspieszenie rozwoju gospodarstw, które pod względem rozmiaru i modelu zarządzania odpowiadałyby stawianym wymaganiom. Tylko tego typu gospodarstwa korzystałyby z pomocy państwa o charakterze ekonomicznym. Natomiast rolnicy prowadzący gospodarstwa "nie rozwojowe" korzystałyby z pomocy o charakterze socjalnym, która byłaby jednak ograniczona w czasie i w przestrzeni.

Jeżeli zaś chodzi o sferę obrotów produktami rolnymi to podejmowane tu działania winny służyć przede wszystkim zrównoważeniu rynku. Zdaniem S. Mansholta równowaga ta kształtuje się pod wpływem funkcjonowania mechanizmów wspólnego rynku produktów rolnych oraz polityki strukturalnej w sferze produkcji. Częścią składową tej polityki powinno być ograniczenie powierzchni ziemi użytkowanej rolniczo. Uwzględnić winna ona także działania w kierunku zwiększenia dyscypliny produkcji (w sensie jej dostosowania do wymagań popytu) i odpowiedzialności producentów rolnych za skutki nadmiernej podaży.

Propozycje S. Mansholta spotkały się z ostrą krytyką oraz silnym sprzeciwem środowisk rolniczych. Były też one przedmiotem dyskusji toczonych na różnych szczeblach EWG. W efekcie tej dyskusji zostały wprowadzone poprawki do Planu Mansholta. Dotyczyły one głównie dwu najbardziej kontrowersyjnych kwestii zawartych w tym Planie, tj.:

- selektywności pomocy ekonomicznej dla gospodarstw rolnych,
- ograniczenia powierzchni użytkowanej rolniczo.

Poprawki te znalazły wyraz w trzech dyrektywach Rady EWG przyjętych w 1972 roku. Dotyczyły one:

- zasad i środków pomocy dla modernizujących się gospodarstw rolnych¹²,
- zasad i środków stymulowania zaprzestania działalności zawodowej w rolnictwie i przekazywania użytków rolnych na cele poprawy struktury agrarnej¹³,
- organizacji informacji socjalno-zawodowej i szkolenia zawodowego osób zatrudnionych w rolnictwie¹⁴.

Od 1972 roku pomoc państwa kierowana była, w ramach prowadzonej polityki strukturalnej, przede wszystkim do gospodarstw rolniczych „zdolnych do rozwoju”, tj. takich, które ze względu na swoją wielkość i strukturę gwarantowały racjonalne wykorzystanie czynników produkcji oraz rokowały nadzieję na dostosowanie się do przyszłych warunków gospodarowania w rolnictwie. Pomoc mogli uzyskać jedynie rolnicy, dla których prowadzenie gospodarstwa było głównym zawodem, a wytwarzany w gospodarstwie dochód z pracy kształtował się poniżej określonego poziomu. Jednocześnie wsparcie to warunkowano posiadaniem przez rolnika odpowiednich

¹² Por. Dyrektywa Rady nr 72/159/EWG z dnia 17 kwietnia w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych. (Dz.U. L 96 z 23.4.1972).

¹³ Por. Dyrektywa Rady nr 72/160/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 r. w sprawie działań zachęcających do zaprzestania uprawy ziemi i przeznaczenia wykorzystywanych użytków rolnych na cele poprawy struktury agrarnej. (Dz.U. L 96 z 23.4.1972).

¹⁴ Por. Dyrektywa Rady nr 72/161/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 dotycząca prowadzenia doradztwa socjalno-ekonomicznego oraz zdobywania kwalifikacji zawodowych przez osoby zatrudnione w rolnictwie. (Dz.U. L 96 z 23.4.1972).

kwalifikacji zawodowych, prowadzeniem uproszczonej rachunkowości i opracowaniem planu modernizacji gospodarstwa.

Zgodnie z przepisami Dyrektywy Rady 72/159/EWG gospodarstwom spełniającym przedstawione wyżej warunki przysługiwały m.in.:

- preferencje w uzyskaniu zwolnionej przez innych rolników ziemi,
- subwencje w formie obniżonych stóp procentowych od kredytów udzielonych na inwestycje konieczne do realizacji planów rozwoju,
- poręczenia otrzymanych pożyczek wraz z oprocentowaniem,
- subwencje na pokrycie kosztów wprowadzenia księgowości (wyplacane przez cztery lata),
- subwencje dla zespołów wspólnego użytkowania maszyn zespołów prowadzących wspólną produkcję.

Jeżeli zaś chodzi o gospodarstwa rolne zaliczane do „nierozwojowych” to od 1972 roku nastąpiło ograniczenie świadczeń na rzecz tych gospodarstw.

W ramach Dyrektywy Rady 72/160/EWG uruchomione zostały od 1972 roku instrumenty, których wykorzystanie miało przyczynić się do poprawy w państwach EWG struktury agrarnej. Poprawa tej struktury wiązała się z powiększeniem obszaru gospodarstw rolnych. Wymagało to jednak rezygnacji części rolników z dalszego prowadzenia gospodarstwa. Zwolnione w ten sposób ziemie można było wykorzystać do powiększenia obszaru pozostałych gospodarstw rolnych. W celu skłonienia rolników do rezygnacji z prowadzenia gospodarstwa rolnego wprowadzono renty rolne. Mogli je otrzymać rolnicy, którzy w wieku 55-65 lat zdecydowali się, na zaprzestanie prowadzenia gospodarstwa i przekazanie co najmniej 85% ziemi innym rolnikom. Przewidziano również możliwość trwałego wyłączenia tych ziem z rolniczego użytkowania, z przeznaczeniem ich na zalesienie lub cele rekreacyjne.

Do instrumentarium strukturalnego odcinka polityki rolnej włączone zostały, w myśl przepisów Dyrektywy Rady 72/161/EWG, działania dotyczące:

- systemu informacji socjalno-ekonomicznej dla ludności wiejskiej, udzielanych przez utworzone wyspecjalizowane służby,
- przeszkolenie w zawodzie pozarolniczym osób odchodzących z rolnictwa,
- dokształcania zawodowego: właścicieli gospodarstw, pracujących w tych gospodarstwach członków ich rodzin oraz pracowników najemnych, którzy zamierzali kontynuować pracę w rolnictwie

W polu zainteresowania prowadzonej w państwach EWG polityki strukturalnej znalazły się od 1975 roku tereny górskie i określone tereny „upośledzone rolniczo”¹⁵. Wspieranie rozwoju rolnictwa na tych terenach miało na celu: zapewnienie kontynuowania tam działalności rolniczej oraz utrzymanie minimalnej gęstości zaludnienia, a także zachowanie środowiska naturalnego. Właściciele gospodarstw położonych na terenach upośledzonych mieli prawo do korzystania z subwencji, przyznawanych im na bardziej korzystnych warunkach, niż dla ogółu rolników oraz dodatku kompensacyjnego. Dodatki te miały na celu wyrównanie wzrostu kosztów produkcji rolnej, związanych z niekorzystnymi warunkami naturalnymi. Do korzystania

¹⁵ Por. Dyrektyw Rady 75/268/EWG z dnia 28 kwietnia 1975 w sprawie gospodarki rolnej na terenach górskich i wyżynnych oraz na niektórych obszarach mniej uprzywilejowanych. (Dz.U. L 128 z 19.5.1975).

z tego dodatku uprawnieni byli rolnicy prowadzący gospodarstwa o powierzchni powyżej 3 ha., jednakże pod warunkiem, że zobowiążą się do prowadzenia gospodarstwa przez co najmniej 5 lat.

Warto podkreślić, że w związku z przyjęciem dyrektywy Rady z 1975 roku po raz pierwszy w polityce rolnej EWG wsparciem objęte zostały regiony opóźnione.

Źródła finansowania WPR

Z prowadzeniem WPR wiążą się określone koszty. W początkowym okresie źródłami finansowania tej polityki były, utworzone na mocy Traktatu Rzymskiego, trzy fundusze, tj.: Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Fundusze te stanowiły integralną część budżetu EWG (obecnie UE) i były zarządzane przez Komisję Europejską.

Pierwszy z tych funduszy został utworzony w 1962 roku, a w 1964 roku został podzielony na dwie części, tj. Sekcję Gwarancji i Sekcję Orientacji¹⁶. Wydatki Sekcji Gwarancji były przeznaczone na finansowanie działań interwencyjnych związanych z regulacją rynków rolnych w celu stabilizacji cen na rynku wewnętrznym. Należały do nich:

- subsydia eksportowe, stosowane przy eksporcie artykułów rolno-spożywczych pokrywające różnicę pomiędzy niższą ceną uzyskiwaną w eksporcie, a wyższą ceną na wspólnym rynku rolnym,
- premie związane z przechowywaniem zapasów produktów, objętych systemem interwencji,
- wypłaty kompensacyjne stanowiące instrument zapewnienia jednolitych cen artykułów rolnych w ramach wspólnego rynku.

Środki znajdujące się w dyspozycji Sekcji Orientacji przeznaczane były natomiast na finansowanie zmian strukturalnych w rolnictwie państw EWG, tj. na wspieranie rozwoju oraz dopasowania strukturalnego zacofanych regionów, a także wspieranie rozwoju obszarów wiejskich.

Jeżeli chodzi o Europejski Fundusz Społeczny (EFS) to on jest najstarszym funduszem strukturalnym. Został on bowiem powołany w 1960 roku na mocy art. 123 Traktatu Rzymskiego. Podstawowym celem uruchomienia tego funduszu było tworzenie warunków zatrudnienia oraz zawodowego i terytorialnego przemieszczania siły roboczej. Środki z tego funduszu były wykorzystywane na dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie: kształcenia zawodowego, zatrudnienia ludzi pozostających bez pracy, zapobiegania bezrobociu oraz popierania swobodnego terytorialnego przepływu siły roboczej w ramach EWG. Decyzje o uruchomieniu funduszu podejmowała Rada Ministrów EWG wówczas, gdy na rynku pracy występowały zakłócenia wymagające interwencji.

Trzeci z wymienionych funduszy, tj. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego utworzony został w 1975 roku na podstawie art. 160 Traktatu Rzymskiego. Zgodnie z tym przepisem celem funduszu było „przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych w EWG poprzez niwelowanie różnic

¹⁶ Por. Eine Gemeinsame Agrarpolitik...op. cit. s. 34-39.

w poziomie rozwoju oraz zacofania regionów, w tym również obszarów wiejskich”. Presję na utworzenie EFRR wywierała Wielka Brytania licząc na to, że uzyskane z niego środki przynajmniej częściowo zrekomensują niekorzystny dla tego kraju bilans wpłat do budżetu EWG i otrzymywanych z niego środków¹⁷. Wsparciem z funduszu objęte były inwestycje podejmowane w zakładach rzemieślniczych oraz przedsiębiorstwach przemysłowych i usługowych mające na celu utworzenie nowych miejsc pracy oraz w dziedzinie infrastruktury, a także realizowane na terenach górskich i polegające na budowie dróg, kanalizacji, urządzeń elektryfikacyjnych itp.¹⁸

Efekty i słabości WPR

Za sukces EWG należy uznać to, że możliwe stało się w jej ramach nadanie interwencjonizmowi rolnemu charakteru ponadnarodowego. Uzgodnienie bowiem interesów poszczególnych grup gospodarstw, zróżnicowanych pod względem wielkości, kierunków produkcji, położenia geograficznego itp. jest niezmiernie skomplikowane nawet w ramach pojedynczego państwa. W przypadku zaś prowadzonej Wspólnej Polityki Rolnej uzgodnienia wymagają nie tylko interesy różnych grup gospodarstw rolnych i regionów, lecz także interesy poszczególnych państw o zróżnicowanych strukturach społeczno-gospodarczych.

Konsekwentnie wdrażana Wspólna Polityka Rolna EWG zaczęła stopniowo przynosić efekty. W wyniku bowiem szybko postępujących procesów koncentracji ziemi zmalała w państwach EWG w latach 1957-1980 liczba gospodarstw rolnych z 15 mln do 6,5 mln, zaś obszar średniego gospodarstwa wzrósł z 6,8 ha do 16 ha¹⁹. Dzięki temu uległa poprawie struktura agrarna gospodarstw rolnych. Systematycznie spadało również zatrudnienie w rolnictwie (z 19 mln osób w 1960 roku do 10,5 mln osób w 1970 roku i 7,5 mln osób w 1985 roku²⁰

Ochrona rynku EWG przez system obciążeń w imporcie i stosunkowo wysokie ceny zbytu produktów rolnych stały się bodźcem do wzrostu produkcji rolnej poprzez wprowadzanie postępu technicznego, biologicznego i organizacyjnego. W efekcie wolumen finalnej produkcji rolnej wzrastał w ciągu dwudziestolecia 1966-1986 średniorocznie o 1,9%²¹. Korzystne warunki stworzone dla rolnictwa przyczyniły się również do rozwoju specjalizacji gospodarstw rolnych.

W wyniku łącznego oddziaływania koncentracji ziemi i produkcji, specjalizacji, odpływu ludności z rolnictwa, wprowadzania postępu technicznego i biologicznego nastąpiło bardziej racjonalne wykorzystanie czynników produkcji. Dzięki temu wzrosła w rolnictwie państw EWG produktywność podstawowych czynników produkcji, tj. ziemi, siły roboczej i środków produkcji.

¹⁷ Por. L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 166-167.

¹⁸ Por. Verordnung des Rates (EWG) nr 724/75 vom 18 März über die Errichtung eines Europäischen Fond für regionale Entwicklung, ABI der EG 1975 L 73

¹⁹ Por. Comparaison entre les agricultures des États-Unis et de la Communauté européenne. „Problemes Économiques” 1984, nr 1896.

²⁰ *Die Landwirtschaft in Europa...* op. cit. s. 62.

²¹ Por. M. Ciepielewska, *Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej EWG (w:) Integracja rynku rolnego i gospodarki żywnościowej EWG. Implikacje dla polskiego handlu zagranicznego*. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1991, s. 10.

Produkcja rolna w EWG powiększała się jednak znacznie szybciej, aniżeli popyt ludności (odpowiednio 1,9% oraz 0,5-1% średniorocznie. Stąd o ile w latach 50' i 60' EWG nie była, jak wspomniano, samowystarczalna w zakresie produkcji rolnej, o tyle w połowie lat 80' własna produkcja była, w przypadku wielu produktów, wyższa w stosunku do potrzeb rynku wewnętrznego (np. zbóż o 18%, masła o 34%, serów 7%, a mięsa wołowego o 8%)²². Skutkiem tego był rosnący skup interwencyjny produktów rolnych. Początkowo skup ten ograniczał się jedynie do sezonowych nadwyżek produktów rolnych. Już jednak od końca lat 70' prowadzony przez państwo skup produktów rolnych powodował systematyczne powiększanie się zapasów. Przykładowo w 1986 roku w chłodniach EWG znajdowało się około 1,3 mln ton masła, 672 tys. ton mięsa wołowego, a zapasy innych produktów wynosiły: zbóż 14,7 mln ton, oliwy z oliwek 283 tys. ton, mleka chudego w proszku 862 tys. ton²³. Pomimo szybkiego wzrostu produkcji rolnej nie zostały jednak zlikwidowane niedobory niektórych produktów, w tym szczególnie pasz treściwych i białkowych. Powodowało to dużą zależność EWG od rynku światowego, w tym szczególnie jednak od Stanów Zjednoczonych.

Wzrost produkcji rolnej wymagał ponoszenia coraz większych nakładów. Wzrastało bowiem w państwach EWG zużycie nawozów mineralnych, środków ochrony roślin, postępowała w szybkim tempie koncentracja zwierząt w gospodarstwach rolnych. Skutkiem tych procesów było znaczne pogorszenie się stanu środowiska naturalnego.

Gromadzenie rosnących nadwyżek produktów rolnych powodowało wzrost kosztów ich magazynowania oraz sprzedaży na rynkach zagranicznych. Przy istniejących bowiem na rynku EWG cenach tych produktów (wyższych od cen światowych) ich eksport wymagał przeznaczenia coraz wyższych kwot z budżetu EWG na dopłaty do eksportu. W konsekwencji rosły koszty prowadzenia WPR.

Silny protekcyjizm EWG był także źródłem konfliktów z partnerami handlowymi, którzy mieli utrudniony dostęp do rynku EWG dla swoich produktów oraz coraz silniej odczuwali konkurencję na rynku światowym ze strony subsydiowanego eksportu Wspólnoty²⁴.

W latach 1975-1987 wydatki Sekcji Gwarancji EFOGR przeznaczone na finansowanie polityki rynkowej wzrosły pięciokrotnie i wyniosły w 1987 roku 22,9 mld euro. Pomimo jednak rosnących wydatków na podtrzymywanie rolnictwa dochody rolników wzrastały do 1978 roku, zaś w latach następnych wykazywały tendencje stagnacyjne lub nawet spadały. Niezależnie od tego systematycznie zwiększało się również różnicowanie dochodów rolniczych zarówno pomiędzy poszczególnymi grupami gospodarstw, jak i pomiędzy poszczególnymi regionami EWG²⁵.

Istotny wpływ na różnicowanie tych dochodów wywierał stosowany w EWG system ich podtrzymywania. Wyplacane bowiem rolnikom subwencje były

²² Por. Eine Gemeinsame Agrarpolitik. op. cit. s. 56

²³ Por. Eine Gemeinsame Agrarpolitik...op. cit. s. 58

²⁴ Por. I. Jedrzejewski, Wspólna polityka rolna, (w:) Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa, redakcja naukowa i koordynacja E. Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowiec, Instytut Koninktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001, s. 207.

²⁵ Por. M. Ciepielewska, Koszty podtrzymywania rolnictwa w EWG w porównaniu z innymi krajami wielkimi eksporterami żywności. *Working Papers* Uniwersytet Gdański, Ośrodek badań EWG, Gdańsk 1993, nr 1, s.4.

proporcjonalne do rozmiarów produkcji wytwarzanej w poszczególnych gospodarstwach rolnych. Skutkiem tego była koncentracja przeznaczonych na ten cel środków finansowych w gospodarstwach największych. Na te ostatnie gospodarstwa przypadało bowiem 80% subwencji, podczas gdy stanowiły one 20% ogółu gospodarstw²⁶. Liczby te wskazują, że pozostałe, tj. średnie i małe gospodarstwa, korzystały z pomocy państwa w bardzo niewielkim zakresie.

Pomimo wysokich wydatków na prowadzenie polityki interwencyjnej w rolnictwie nie udało się jednak zapewnić parytetu dochodów rolników. W konsekwencji występowały nadmierne rozpiętości pomiędzy dochodami osiąganymi przez ludność rolniczą, a porównywalnymi dochodami innych grup ludności. Powszechnie uważa się, że ta niekorzystna sytuacja została spowodowana niedoskonałością stosowanych metod interwencjonizmu oraz wadliwością struktur rolnych

W trakcie prowadzenia WPR pogłębiły się w EWG dysproporcje w poziomie rozwoju poszczególnych regionów²⁷. W połowie lat 80' średni dochód na jednego mieszkańca w dziesięciu najslabiej rozwiniętych regionach EWG był aż 3,5 razy niższy od analogicznego wskaźnika dla dziesięciu najwyżej rozwiniętych regionów. Te niekorzystne zjawiska stanowiły skutek zaniedbania przez EWG strukturalnego odcinka WPR. Świadczyć o tym może fakt, że w latach 1966-1985 wydatki Sekcji Orientacji stanowiły niewielki procent (w 1985 roku 3,5%) ogółu wydatków z EFOGR²⁸. Ponadto w przeciwieństwie do polityki rynkowej również instrumentarium polityki strukturalnej było do 1985 roku bardzo ubogie.

Zakończenie

Pogłębiające się dysproporcje oraz wysokie koszty prowadzenia WPR spowodowały, że dalsze kontynuowanie polityki rolnej, ukierunkowanej na wzrost produkcji rolnej, okazało się na początku lat 80' niemożliwe. W 1985 roku na finansowanie WPR przeznaczono 70% wydatków z budżetu EWG. W konsekwencji bardzo ograniczone były środki budżetowe na prowadzenie działalności interwencyjnej w innych, oprócz rolnictwa, sektorach gospodarki. W tej sytuacji konieczna stała się modyfikacja zarówno celów, jak i środków WPR EWG.

W 1985 roku Komisja Europejska opracowała dokument, zwany „Zieloną Księgą”. W dokumencie tym przyjęto, że dominującą formą gospodarowania w rolnictwie pozostaną w dalszym ciągu indywidualne gospodarstwa rolne, prowadzące różne kierunki produkcji. W zmodyfikowanej polityce rolnej położony został nacisk nie na zwiększenie produkcji, lecz na obniżkę jej kosztów, poprawę jakości produktów, poprawę warunków życia i pracy na wsi oraz zbytu wytwarzanych produktów²⁹.

Program reformy WPR, którego wdrażanie rozpoczęto od 1986 roku, zmierzał w trzech głównych kierunkach³⁰:

²⁶ Por. EC farm reform. That's the way the money goes. *The Economist* 26 January – 1 February 1991.

²⁷ W. Korowkin, Jewropejskaja integracija i regionalnaja politika. „Mirowaja Ekonomika i Miedzunarodowyje Odnoszenija” 1994, nr 4.

²⁸ M. Ciepielewska, Wspólna ...op. cit, s. 139.

²⁹ Por. M. Adamowicz, Reforma polityki rolnej Unii Europejskiej i ustalenia Rundy Urugwajskiej GATT a sytuacja rolnictwa w Polsce. *Wiś i Państwo* 4/1993.

³⁰ Por. M. Ciepielewska, Kierunki ewolucji polityki rolnej EWG. *Wiś i Państwo* 1/1992.

- zmniejszenia skali podtrzymywania rolnictwa środkami o charakterze rynkowym i rozszerzenia pola swobodnego działania praw rynku,
- szerszego wspomaganie polityki rynkowej środkami właściwymi politykom typu strukturalnego. W związku z tym instrumentarium strukturalnego odcinka polityki rolnej uzupełniono środkami zachęcającymi do: ekstensyfikacji wykorzystania czynników produkcji, „zamrożenia ziemi” i przestawienia produkcji,
- ograniczenia wzrostu wydatków na podtrzymywanie rolnictwa w drodze wprowadzenia tzw. dyscypliny budżetowej.

Przeprowadzone po 1985 roku modyfikacje WPR nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. W dalszym ciągu mechanizmy rynkowe stanowiły bodziec nie do ograniczenia, ale do intensyfikacji i wzrostu produkcji rolnej, co stwarzało, jak wspomniano, coraz większe zagrożenia dla środowiska. W szybkim tempie następował wzrost wydatków z budżetu EWG, związanych z finansowaniem WPR, przy czym znaczna część tych wydatków, podobnie jak w latach poprzednich, trafiała do stosunkowo niewielkiej liczby silniejszych ekonomicznie gospodarstw.

W następnych latach WPR była jeszcze kilkakrotnie reformowana. W 1991 roku przygotowany został program modyfikacji WPR tzw. reforma MacSharry’ego. Kolejne zmiany w tej polityce zawarte zostały m.in. w części rolnej Agendy 2000, reformie Fischlera z 2003 roku oraz przeglądzie średniookresowym budżetu unijnego tzw. Health Check dokonany w 2008 roku. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020. W związku z tym dyskutowane są również kierunki reformy WPR³¹.

Podsumowując można stwierdzić, że kolejne modyfikacje WPR związane były z koniecznością jej dostosowania do zmieniających się uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i politycznych. W konsekwencji w ciągu 50’ lat funkcjonowania tej polityki zmieniły się jej cele, jak i instrumenty ich realizacji. Nie uległy natomiast zmianie podstawowe założenia i zasady WPR.

Literatura

- Adamowicz M.: Reforma polityki rolnej Unii Europejskiej i ustalenia Rundy Urugwajskiej GATT a sytuacja rolnictwa w Polsce, *Wies i Państwo* 4/1993.
- Buchowiecki M.: Wspólna Polityka Rolna EWG w latach osiemdziesiątych. IERiGŻ, *Studia i Materiały* z. 60, Warszawa 1991.
- Ciepielewska M.: Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej EWG (w:) Integracja rynku rolnego i gospodarki żywnościowej EWG. Implikacje dla polskiego handlu zagranicznego. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1991.
- Ciepielewska M.: Kierunki ewolucji polityki rolnej EWG. *Wies i Państwo* 1/1992.
- Ciepielewska M.: Koszty podtrzymywania rolnictwa w EWG w porównaniu z innymi krajami wielkimi eksporterami żywności. *Working Papers* Uniwersytet Gdański, Ośrodek badań EWG, Gdańsk 1/1993.
- Ciepielewska M.: Rolnictwo, a Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. (w:) Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską. Praca zbiorowa. IERiGŻ, Warszawa 1996
- Ciepielewska M.: Wspólna polityka rolna EWG. PWN, Warszawa 1981
- Comparaison entre les agricultures des États-Unis et de la Communauté européenne. *Problemes Économiques* 1896/1984.
- Czykier-Wierzba D.: Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej, Twigger, Warszawa 2003.

³¹ Szerzej patrz: A. Czyżewski, S. Stępień, Dostosowania mechanizmów WPR do oczekiwań państw członkowskich. *Ekonomista* 2/2012.

Czyżewski A., Stępień S.: Dostosowania mechanizmów WPR do oczekiwań państw członkowskich. *Ekonomista* 2/2012.

Die Landwirtschaft in Europa, Entwicklung – Zwänge – Perspektiven, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Luksemburg 1992.

Dyrektywa Rady nr 72/159/EWG z dnia 17 kwietnia w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych. Dz.U. L 96 z 23.4.1972.

Dyrektywa Rady nr 72/160/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 r. w sprawie działań zachęcających do zaprzestania uprawy ziemi i przeznaczenia wykorzystywanych użytków rolnych na cele poprawy struktury agrarnej. Dz.U. L 96 z 23.4.1972.

Dyrektywa Rady nr 72/161/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 dotycząca prowadzenia doradztwa socjalno-ekonomicznego oraz zdobywania kwalifikacji zawodowych przez osoby zatrudnione w rolnictwie. Dz.U. L 96 z 23.4.1972.

Dyrektyw Rady 75/268/EWG z dnia 28 kwietnia 1975 w sprawie gospodarki rolnej na terenach górskich i wyżynnych oraz na niektórych obszarach mniej uprzywilejowanych. Dz.U. L 128 z 19.5.1975.

EC farm reform. That's the way the money goes. „The Economist” 26 January – 1 February 1991.

Eine Gemeinsame Agrarpolitik für neuziger Jahre, Europäische Dokumentation, Luksemburg, 1989, s. 6.

Jedrzejewski I.: Wspólna polityka rolna, (w:) Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa, redakcja naukowa i koordynacja E. Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowiec, Instytut Koninktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001.

Oręziak L.: Finanse Unii Europejskiej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 166-167.

Priebe H.: Das gemeinschaftliche Berichte und Diskussionsbeiträge. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel 1988.

Tomczak F., Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego. IERiGŻ, z. 125, Warszawa 2009.

Traktat Rzymski. O.J. C 325/33 z dnia 24 grudnia 2002 r.

Verordnung des Rates (EWG) nr 724/75 vom 18 März über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABI der EG 1975 L 73

Woś A.: Agrobiznes. Makroekonomika. Tom I. Wydawnictwo Key Text

Na mocy Traktatu Rzymskiego ustanowiona została Wspólna Polityka Rolna (WPR). W Traktacie określone zostały jej cele i zasady. W trakcie tworzenia WPR dokonano jej podziału na: politykę rynkową i strukturalną. Źródłami finansowania tej polityki były fundusze: EFOGR, EFS i EFRR. W wyniku konsekwentnie prowadzonej WPR poprawie uległa w EWG struktura agrarna, zmalało zatrudnienie w rolnictwie, wzrosła produkcja rolna i jej intensywność, zapewniona została także samowystarczalność EWG w zakresie większości artykułów żywnościowych. Wraz jednak ze wzrostem produkcji rolnej powiększały się w magazynach zapasy, których eksport warunkowany był wydatkowaniem z budżetu EWG coraz większych kwot na subsydia. W konsekwencji w szybkim tempie zaczęły wzrastać wydatki z budżetu na finansowanie tej polityki. Niezbędna stała się reforma WPR, którą wdrożono w 1986 roku. Wprowadzone modyfikacje WPR nie przyniosły jednak spodziewanych rezultatów. Od tego czasu polityka ta była jeszcze kilkakrotnie reformowana.

Summary

The Common Agricultural Policy (CAP) has been enacted by the Treaty of Rome, which defined its objectives and principles. During its drafting process the CAP was divided into market policy and structural policy. The sources of funding of the CAP were three Funds: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), European Social Fund (ESF) and European Regional Development Fund (ERDF).

As a result of consistent implementation of the CAP, the agrarian structure markedly improved, the volume of agricultural output substantially increased, allowing the EEC to attain self-sufficiency in most agricultural products, while improving the intensity of farming and reducing the employment in agriculture.

However, the growing volume of the agricultural output resulted in mounting surplus of certain agricultural products, whose export depended on ever-increasing subsidies from the EEC budget.

Consequently, the expenditures for financing the CAP from the budget started to increase rapidly. This necessitated the reform of the CAP, which was implemented in 1986. Since then, this policy has undergone a few reforms.

Informacja o autorze:

Prof. dr hab. Dorota Czykier-Wierzba

Uniwersytet Gdański

Wydział Zarządzania

Katedra Finansów

ul. Armii Krajowej 101

81-824 Sopot

email: dwierzba@wzr.ug.edu.pl

Andrzej Czyżewski, Sebastian Stępień

Stare i nowe we wspólnej polityce rolnej 2014-2020 – próba oceny z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa

The Old and the New in Common Agricultural Policy 2014-2020 – attempt to assess in terms of the interest of Polish agriculture

Negocjacje nad kształtem wspólnej polityki rolnej po 2013 roku wchodzą w decydującą fazę. Zakończona w czerwcu prezydencja duńska podsumowała przebieg dotychczasowych konsultacji. Efektem prac jest raport w sprawie WPR w nowym okresie programowania, który odnosi się do zaprezentowanych przez Komisję Europejską zmian i który przedstawia obszary zbieżności i rozbieżności między krajami UE w zakresie poszczególnych rozwiązań. Celem artykułu jest ocena propozycji zawartych w projekcie reformy w kontekście interesów sektora rolnego w Polsce, w trzech najważniejszych, zdaniem autorów, płaszczyznach: płatności bezpośrednich, interwencji rynkowej oraz polityki obszarów wiejskich. Szczegółowa analiza dokumentu KE i raportu pozwala stwierdzić, że duża część zapisów jest korzystna dla polskiego rolnictwa, ale są też takie, które mogą mieć negatywny skutek.

Wstęp

Negocjacje na temat przyszłości wspólnej polityki rolnej (WPR) wkraczają w decydującą fazę. Rozmowy i konsultacje różnych środowisk trwały kilka lat, a podstawę wypracowanych propozycji nowej WPR stanowił jej przegląd w latach 2007-2008 (*Health Check*), którego efektem był komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 roku: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”¹. W komunikacie przyjęto projekt kształtu unijnej polityki rolnej po 2013 roku, zgodny z założeniami strategii Europa 2020², zakładający efektywność wykorzystania zasobów w unijnym rolnictwie i na obszarach wiejskich, poprzez inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający społecznej integracji. W dniu 12 października 2011r., Dacian Cioloș, komisarz ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, przedstawił pakiet założeń reformy WPR. Składa się on z siedmiu wniosków legislacyjnych, z których cztery pierwsze regulują najważniejsze zagadnienia dotyczące wspólnej polityki rolnej po 2013 roku. Są to kwestie płatności bezpośrednich, wspólnej organizacji rynków rolnych, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz finansowania, zarządzania i monitorowania WPR³.

¹ COM(2010)672. Komisja Europejska, Bruksela 2010.

² Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission, COM(2010)2020. European Commission, Brussels 2010.

³ Pozostałe trzy dotyczą: ustalania dopłat, refundacji i cen związanych z organizacją rynków rolnych; środków przejściowych dla roku 2013 oraz niektórych produktów rolnych i wsparcia dla plantatorów wina.

Wczytując się w projekt reformy można zauważyć, że zmienia się podejście do wspólnej polityki rolnej, która od sztywnego podziału zadań między dwa filary staje się polityką bardziej elastyczną, odpowiadającą na nowe wyzwania. Istotne jest nie to, gdzie znajdują się poszczególne instrumenty, ale to, jakie cele mają być osiągnięte⁴. Niestety, zwiększeniu się priorytetów WPR, choć określonych w sposób kompletny i wychodzących naprzeciw nowym wyzwaniom, nie towarzyszy wzrost finansowania w wymiarze realnym, co może stanowić trudność w ich realizacji. Budżet wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020 zaprogramowano na poziomie 435,5 mld euro (I filar 317,2 mld euro, II filar 101,2 mld euro, dodatkowy fundusz 17,1 mld euro), co oznacza wzrost zaledwie o 2,2% w porównaniu z okresem 2007-2013⁵. Szczegółowa analiza propozycji KE pozwala stwierdzić, że duża część zapisów jest korzystna dla polskiego rolnictwa, ale są też takie, które mogą mieć negatywny skutek (i na nich przede wszystkim skupiona zostanie uwaga autorów). Celem publikacji jest zatem ocena poszczególnych rozwiązań w kontekście interesów sektora rolnego w Polsce, w trzech najważniejszych, zdaniem autorów, obszarach: **płatności bezpośrednich, interwencji rynkowej oraz polityki obszarów wiejskich**. Publikacja, ze względu na jej cele, ma po części charakter przeglądu, dzięki czemu pozwala autorom na wyrażenie własnych poglądów i opinii na temat przyszłości WPR. Przedstawione informacje są wynikiem trwających negocjacji, których podsumowanie stanowi Raport Prezydencji Duńskiej, zaprezentowany w dniu 18 czerwca 2012r. podczas posiedzenia Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa AGRIFISH⁶. Ostatnim etapem prac nad kształtem reformy będą uzgodnienia pomiędzy Radą UE a Parlamentem Europejskim⁷. Wspólna polityka rolna powinna wejść w życie 1 stycznia 2014r.

Reorganizacja systemu płatności bezpośrednich

Płatności bezpośrednie stanowią podstawowy instrument wspólnej polityki rolnej i takim pozostaną w nowej perspektywie finansowej. Ich rola w systemie wsparcia rolnictwa UE jest kluczowa ze względu na cele, jakie mają realizować. Są to przede wszystkim:

- podtrzymanie dochodów producentów rolnych,
- rekompensata kosztów związanych z wypełnieniem wymogów środowiskowych,
- utrzymanie użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej,
- zapewnienie równych warunków konkurencji w ramach jednolitego rynku żywnościowego⁸.

⁴ K. Kosior: Jaka wspólna polityka rolna po 2013? Strona internetowa: ec.europa.eu/polska/news/opinie, z dnia 03.09.2012r.

⁵ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy, COM(2011)628 final/2. European Commission, Brussels 2011.

⁶ Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRIFISH) jest głównym organem decyzyjnym UE w zakresie zagadnień dotyczących rolnictwa, rybołówstwa i rozwoju obszarów wiejskich.

⁷ Po raz pierwszy, w związku ze zmianami w Traktacie z Lizbony, w pracach nad budżetem UE i elementami polityki rolnej Parlament Europejski ma równy udział w procesie legislacyjnym.

⁸ Stanowisko Rządu RP dot. Wnioski rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej [COM(2011)625]. MRiRW, Warszawa 2012.

W systemie dopłat bezpośrednich po 2013 roku zastępuje się system jednolitej płatności (SPS) oraz system jednolitej płatności obszarowej (SAPS) **jednym systemem płatności podstawowej (*Basic Payment Scheme*)**⁹. Dodatkowo mają się pojawić dopłaty dla rolników gospodarujących na terenach o utrudnieniach naturalnych (do 5% rocznej krajowej koperty płatności bezpośrednich), obowiązkowy system płatności dla młodych rolników rozpoczynających działalność (do 2% koperty), dopłaty związane z produkcją (5% lub 10% koperty¹⁰) oraz dopłaty ryczałtowe dla małych gospodarstw (do 10% koperty).

Już na wstępie można stwierdzić, że stworzenie tak wielu grup płatności w ramach systemu, a jednocześnie niejasny podział między celami I i II filaru, chociażby w zakresie płatności dla terenów o utrudnieniach naturalnych (przyszły I filar) i obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW (dzisiejszy II filar) komplikuje system i stoi w sprzeczności do deklaracji odnośnie uproszczenia polityki rolnej UE¹¹ (wyjątek stanowi płatność ryczałtowa dla małych gospodarstw). Natomiast pozytywnie trzeba odnieść się do koncepcji samego wsparcia młodych oraz drobnotowarowych producentów rolnych, z uwagi na niekorzystną strukturę wiekową i agrarną polskiego rolnictwa. Pytanie tylko, czy nie bardziej skuteczne byłoby finansowanie tych grup rolników poprzez działania w II filarze. Narzucenie obowiązku realizacji tych dopłat obniża bowiem elastyczność wykorzystania funduszy i możliwości tworzenia przez państwa członkowskie własnej polityki, zgodnej ze specyfiką sektora rolnego.

Kluczową zmianą w systemie dopłat bezpośrednich będzie ich „zazielenienie”, które objąć ma 30% koperty krajowej płatności. Zazielenienie oznacza, że warunkiem otrzymania pieniędzy jest spełnienie przez rolnika wymogów środowiskowych, wykraczających poza obecnie funkcjonujące zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). KE wskazuje na trzy kryteria, korzystne jej zdaniem z punktu widzenia ochrony klimatu: obowiązek prowadzenia zróżnicowanych upraw (minimum 3 gatunki roślin), obowiązek utrzymywania trwałych użytków zielonych, z prawem do zmniejszenia areалу nie więcej niż 5% w stosunku do roku referencyjnego oraz przeznaczenia 7% (choć w trakcie bieżących negocjacji mówi się o niższym odsetku) kwalifikujących się do płatności gruntów na cele ekologiczne (odłogowanie ziemi,

⁹ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support scheme within the framework of the common agricultural policy, COM(2011)625 final/2. European Commission, Brussels 2011, s. 7.

¹⁰ Pułap 10% dotyczy nowych państw członkowskich oraz państw stosujących płatności do krów mamek.

¹¹ Pojawia się zatem pytanie o zasadność dalszego finansowania gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Odpowiedź można oprzeć na wynikach badań pracowników IERiGŻ w Warszawie. Wnioski z opracowanego raportu wskazują, że gospodarstwa znajdujące się na terenie ONW nie ulegają likwidacji, a wręcz przeciwnie – obszar ziemi nieużytkowanej rolniczo zmniejsza się systematycznie. Co więcej, gospodarstwa te uzyskują dochód porównywalny do gospodarstw spoza ONW. Okazuje się, że rolnicy z terenów ONW tak dopasowali strukturę swojej produkcji, aby odpowiadała ona mniej korzystnym warunkom naturalnym. W regionach górskich i podgórskich przeważają zwierzęta przeznaczone oraz trwałe użytki zielone i rośliny pastewne, natomiast na obszarach nizinnych dominują zboża oraz zwierzęta ziarnożerne. Dlatego dalsze finansowe wsparcie gospodarstw na terenach ONW ma sens, szczególnie w odniesieniu do większych ekonomicznie jednostek, ponieważ sprzyja inwestycjom i zwiększaniu ich zdolności produkcyjnej. Mniejsze podmioty powinny natomiast skorzystać z uproszczonej formy dopłat (ryczałt dla małych gospodarstw). Por. G. Niewęglowska: Koszty spełnienia wymogów wzajemnej zgodności w polskich gospodarstwach rolnych. IERiGŻ, Warszawa 2011, s. 30-32.

tarasy, cechy krajobrazowe, strefy buforowe, obszary zalesione). Wymogów tych nie będą musiały spełniać najmniejsze gospodarstwa, objęte systemem płatności ryczałtowej. Zajmują one niewiele ponad 3% UR w UE, stąd ich rolna w łagodzeniu negatywnych skutków zmian klimatu jest ograniczona.

Oceniając „zielony” komponent płatności bezpośrednich wskazać można na kilka słabych stron pomysłu. Po pierwsze, pogłębia on już istniejące nierówności między krajami. Procentowe naliczanie od zróżnicowanych stawek nowych płatności środowiskowych (podobnie zresztą jak płatności dla młodych rolników czy małych gospodarstw) oznacza, że państwa o niższych niż średnia unijna krajowych kopertach (w tym Polska), nadal nie będą mogły rekompensować rolnikom obowiązujących w całej UE jednakowych wymagań w zakresie zazielenienia¹². Rozwiązaniem byłoby wyrównanie wsparcia w zakresie „zielonego” komponentu dla wszystkich krajów członkowskich. Właściwym kryterium alokacji środków pieniężnych w ramach dopłat środowiskowych powinna być powierzchnia UR, która najlepiej odzwierciedla potencjał rolniczy i przyrodniczy, w tym nakłady związane z jednakowymi dla całej Unii wymogami środowiskowymi.

Po drugie, wprowadzenie wymogu wyłączenia części ziemi rolniczej na cele ekologiczne w każdym gospodarstwie budzi zastrzeżenia w odniesieniu do prognoz wzrostu liczby ludności na świecie¹³ i zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w wymiarze globalnym, za które Unia Europejska wzięła odpowiedzialność¹⁴. Ten przepis nie jest spójny ze strategią UE 2020, w części dotyczącej zatrudnienia. Konieczność ograniczenia produkcji może wiązać się z redukcją miejsc pracy, przede wszystkim w dużych gospodarstwach, opartych na pracy najemnej. Ponadto, nałożenie dodatkowych wymogów w stosunku do producentów rolnych podnosi i tak już wysokie w relacji do innych regionów na świecie koszty produkcji, obniżając pozycję konkurencyjną rolnictwa unijnego. Z punktu widzenia korzyści dla Polski wymóg ekologizacji jest sprzeczny z dążeniem do wzrostu potencjału produkcyjnego rolnictwa¹⁵. W przeciwieństwie bowiem do „starych” członków UE, rolnictwo polskie w dalszym ciągu posiada zdolności zwiększania wartości dodanej poprzez wzrost intensyfikacji (być może obrana ścieżka reform jest wyrazem działania części państw Europy Zachodniej, które obawiają się konkurencji ze strony nowych członków i chcą utrzymać drobnotowarową strukturę ich gospodarstw, czemu sprzyja też stworzenie specjalnego systemu dla drobnych producentów rolnych).

Dlatego, zdaniem autorów, lepszym rozwiązaniem byłaby możliwość spełnienia wymogu przeznaczenia gruntów na cele ekologiczne nie na poziomie pojedynczych gospodarstw, ale w skali lokalnej, obejmującej np. daną gminę czy powiat. Wówczas

¹² Ogólna ocena i założenia do stanowiska rządu RP do pakietu legislacyjnego Komisji Europejskiej w zakresie wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020 przyjęta w dniu 2 kwietnia 2012r. MRiRW, Warszawa 2012.

¹³ ONZ szacuje, że w 2050 roku na świecie będzie mieszkać 9,3 mld osób, czyli o kolejne 2,3 mld więcej niż w 2012r. Por. M. Miegel: Granice wzrostu. *Forum* 9/2008, s. 21-23.

¹⁴ Bezpieczeństwo żywnościowe, obok środowiska i zmiany klimatu oraz równowagi terytorialnej, jest jednym z wyzwań reformy WPR, jakie określiła Komisja Europejska w w/w komunikacie z 2010r.

¹⁵ Wprowadzenie 7% udziału użytków ekologicznych w ogólnej powierzchni UR na poziomie województw (z wyjątkiem województwa lubuskiego) nie będzie spełnione. W związku z tym w gospodarstwach konieczne byłoby przekształcenie około 4,4% powierzchni UR na użytki ekologiczne. Por. M. Matyka: Analiza konsekwencji środowiskowych i produkcyjnych wprowadzenia wymogów zazielenienia dla polskiego rolnictwa. Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa, Puławy 2012.

wylączenia na cele ekologiczne miałyby miejsce w tych gospodarstwach, które nie są zainteresowane intensyfikacją produkcji, co dawałoby szansę rozwoju pozostałym jednostkom. Innym pomysłem byłoby stworzenie czegoś na kształt banku ziemi, w którym znajdowałyby się zasoby niewykorzystywanych obecnie UR, z możliwością wydzierżawienia przez bardziej intensywne gospodarstwa.

Po trzecie, przyjęcie wymogu dywersyfikacji upraw w formie proponowanej przez KE wiązać się będzie ze zmianami w potencjale produkcyjnym polskiego rolnictwa oraz oddziaływaniem na rynek i decyzje produkcyjne producentów rolnych bez wyraźnego korzystnego wpływu na środowisko przyrodnicze. Dotyczyć to będzie szczególnie gospodarstw specjalistycznych większych obszarowo. Wreszcie, po czwarte, propozycja stworzenia „zielonego” komponentu płatności bezpośrednich zwiększa koszty administracyjne i przeczy dążeniu do uproszczenia WPR. Lepszym rozwiązaniem byłoby wzmocnienie i skuteczne egzekwowanie obecnie funkcjonujących instrumentów, takich jak zasady wzajemnej zgodności czy też ulepszone programy rolno-środowiskowe w ramach wzmocnionego finansowo II filara.

Jednym z założeń reformy jest częściowe zrównanie dopłat bezpośrednich pomiędzy krajami członkowskimi. W przypadku państw otrzymujących poniżej 90% średniej unijnej stawki płatności na ha UR, zakłada się pokrycie 1/3 różnicy między faktycznym poziomem wsparcia a granicą 90%, ponownie przy zachowaniu zasady stopniowego wzrostu w kolejnych latach (*phasing-in*)¹⁶. Według szacunków autorów, polscy rolnicy mogą liczyć średnio na 221-223 euro/ha, tj. 6-8 euro/ha więcej niż w roku 2013, który jest podstawą obliczeń (co oznacza, że dopłaty będą niższe od średniej unijnej o ok. 45 euro/ha)¹⁷. Ostateczna wielkość dopłaty obszarowej zależeć będzie jednak od tego, ile środków wykorzystanych zostanie w ramach płatności dla młodych rolników, małych gospodarstw rolnych, płatności dla terenów o utrudnieniach naturalnych czy związanych z produkcją. Nie wiemy też, czy Polska zdecyduje się na przesunięcie części środków z II do I filara.

Ogólnie jednak poziom redystrybucji dopłat bezpośrednich w nowej perspektywie finansowej jest niewielki i w dalszym ciągu oparty o historyczne wartości plonów. W rezultacie rozpiętości między stawkami dopłat sięgają ok. 250 euro¹⁸ (Holandia i Belgia ponad 400 euro/ha, Łotwa i Estonia ponad 150 euro/ha). Warto zauważyć, iż w ten sposób hamuje się rozwój produkcji tam, gdzie jest ona konkurencyjna, Zyskują regiony i państwa o największej intensywności produkcji, co przeczy idei pro-środowiskowej polityki rolnej UE (o czym mowa była wyżej). Szkoda, że KE nie zaproponowała zmienionych (obiektywnych) kryteriów podziału pieniędzy w I filarze, tj. nie uwzględniła różnych warunków gospodarowania, tak jak to odbywa się wobec środków z II filara.

Kolejną zmianą dotyczącą płatności bezpośrednich jest ograniczenie tego instrumentu do tzw. aktywnych rolników – przyszły system ma zapewnić dotacje tylko

¹⁶ J. Plewa: WPR do 2020r. Propozycje ustawodawcze Komisji (prezentacja). Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Bruksela 2011.

¹⁷ Por. A. Czyżewski, S. Stepien: Dostosowania mechanizmów wspólnej polityki rolnej do oczekiwań państw członkowskich. *Ekonomista* 2/2012.

¹⁸ Wyjątek stanowi Malta, której dopłaty w porównaniu z krajem o najniższych płatnościach są wyższe o ponad 500 euro/ha).

czynnym zawodowo rolnikom¹⁹. Zamierzeniem Komisji jest lepsze ukierunkowanie wsparcia i ograniczenie sytuacji, w której trafia ono do beneficjentów nie zajmujących się produkcją rolną (tego typu przypadki spotykały się z krytyką ze strony Europejskiego Trybunału Obrachunkowego). Chodzi na przykład o właścicieli ziemi wykorzystywanej jako tereny lotnisk, pola golfowe, parki narodowe. Zaproponowana przez KE definicja aktywnego rolnika określa go jako osobę, której roczna kwota płatności bezpośrednich stanowi co najmniej 5% przychodów z działalności pozarolniczej lub prowadzi w gospodarstwie minimalną działalność rolniczą określoną przez państwo członkowskie, przy czym z definicji tej wyłączeni są rolnicy, którzy za poprzedni rok otrzymali dotacje niższe aniżeli 5 tys. euro.

Sam pomysł wyeliminowania z systemu tzw. *sofa farmers*, zdaniem autorów, jest krokiem w dobrym kierunku, nie ma bowiem uzasadnienia dla finansowania w ramach WPR osób nie związanych z rolnictwem. Trudności wynikają natomiast z faktu niedoprecyzowania definicji oraz trudności weryfikacji przychodów pozarolniczych, co może rodzić pokusę dalszych nadużyć. Dlatego proponuje się inne kryteria określenia terminu „aktywny rolnik”. Głównym z nich powinien być fakt posiadania użytków rolnych i utrzymywania ich w dobrej kulturze rolnej, co wymaga zaangażowania określonych zasobów kapitału i pracy. Dodatkowym kryterium może być konieczność uzyskiwania minimalnych przychodów z działalności rolniczej²⁰, a nie jak się zakłada, uwzględnienie działalności pozarolniczej²¹. „Aktywny rolnik” może odnosić się także do poziomu i rodzaju kwalifikacji, które są konieczne do prowadzenia działalności gospodarczej, podobnie jak w przypadku wielu uregulowań prawnych w obrocie ziemią rolniczą²². W końcu, bardziej poprawne byłoby zastosowanie podejścia przedmiotowego, które wykluczałoby z systemu dopłat wybrane grunty, a nie poszczególnych beneficjentów. Należy przy tym pamiętać, aby nowy system nie rodził zbyt wielu komplikacji i nie zwiększał kosztów administrowania. Ważne też, aby pozostawić krajom członkowskim swobodę w wyborze danego kryterium, z uwagi na specyfikę sektora w poszczególnych państwach, a także trudności w wypracowaniu spójnej, jednej koncepcji.

Jeśli zaś mowa o potencjalnych skutkach wprowadzenia tej definicji dla polskiego rolnictwa, będą one niewielkie. Szacunkowa grupa gospodarstw, która mogłaby zostać objęta nowym terminem, wynosi ponad 109 tys.²³, na 1 362,3 tys. podmiotów

¹⁹ Po raz pierwszy termin „czynny zawodowo rolnik” (aktywny rolnik) pojawił się w komunikacie KE z 18 listopada 2010r. (COM(2010)625). Termin ten znalazł się także w komunikacie KE z 29 czerwca 2011r. „Budżet dla Europy 2020”.

²⁰ Kontrowersje budzi uwzględnienie dochodu z działalności rolniczej (lub jego udział w strukturze dochodów ogółem) jako minimalnego wymogu uzyskania dopłat, ponieważ w sytuacji złej koniunktury w rolnictwie może on być ujemny, co nie oznacza, że rolnik nie jest czynnym zawodowo producentem rolnym.

²¹ Przykładowo, rolnik, zajmujący się uprawą roślin lub chowem zwierząt, może uzyskiwać jednocześnie wysokie przychody z działalności pozarolniczej, co wykluczy go z systemu dopłat bezpośrednich. Z drugiej strony małe gospodarstwo, które otrzymuje poniżej 5 tys. euro dopłat, w ogóle nie zajmuje się działalnością rolniczą, istnieć będzie w systemie Widać zatem, że opracowana przez KE definicja może być sprzeczna z celami przyjętego przez Komisję uregulowania.

²² Z. Giersz, A. Poślednik: Definicja aktywnego rolnika w propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej – próba oceny z polskiej perspektywy. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2012, s. 3-4.

²³ Przyjmując, że standardowa kontrola dotyczy 5% gospodarstw, byłaby ona prowadzona w grupie ok. 5,5 tys. gospodarstw.

kwalifikujących się do systemu płatności bezpośrednich (w roku 2010), co stanowi 8% (choć trzeba podkreślić, że podmioty te gospodarują na powierzchni 6,38 mln ha UR, tj. 46% ogółu użytków rolnych w Polsce). Poza tym, wg danych GUS, gospodarstw prowadzących działalność inną niż rolnicza w skali kraju jest zaledwie 2,9%, a tych otrzymujących powyżej 5.000 euro dopłat rocznie ok. 5,6 tys.²⁴ Stąd skala ewentualnych wykluczeń z systemu będzie niewielka.

Rozwiązania w zakresie interwencji rynkowej

W zakresie interwencji rynkowej przewiduje się kontynuację dotychczasowych działań i ich uzupełnienie o mechanizmy reagujące w sposób efektywny na sytuacje kryzysowe. Utrzymana zostanie „siatka bezpieczeństwa”, przy czym zwiększy się ilość produktów objętych interwencją. Dodatkowe środki na walkę ze skutkami zawirowań na rynku żywności (3,9 mld euro) pochodzą z specjalnie utworzonej „rezerwy kryzysowej” w ramach wieloletnich ram finansowania. Zwiększone zostanie dofinansowanie na programy „Owoce w szkole” i „Mleko w szkole”. W celu poprawy pozycji producenta rolnego w łańcuchu żywnościowym ułatwione mają być procedury rejestracji grup producenckich i organizacji międzybranżowych, a także dostęp do funduszy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich²⁵.

Ogólna ocena zaproponowanych rozwiązań jest pozytywna, cieszy przede wszystkim utrzymanie, a nawet rozszerzenie zakresu interwencji. Trwałe odejście od prawnych możliwości wspierania i stabilizacji cen rolnych uzasadnione byłoby przy sprzyjających warunkach rynkowych, tj. względnej stabilności dochodów rolniczych i sytuacji podaży-popytu, a takich trudno oczekiwać. Nowa „siatka bezpieczeństwa” ma być bardziej zorientowana rynkowo, chronić producentów przed stratami i być zaadresowana bezpośrednio do producenta. Rynkowe deregulacje nie zapewnią bowiem bezpieczeństwa żywnościowego, a mogą spowodować jeszcze większy wzrost importu towarów rolnych do krajów Unii Europejskiej²⁶.

Co do szczegółów, kontrowersje budzi zaproponowana przez Komisję likwidacja kwot produkcji cukru i mleka, bez mechanizmów osłonowych. Zdaniem autorów, w przypadku sektora cukru narzędzie to mogłoby w dalszym ciągu skutecznie stabilizować rynek, pod warunkiem dostosowania kwot do aktualnych potrzeb UE. Chodzi o to, aby nie powielać błędów, jakie popełniono w trakcie opracowywania i wdrażania reformy tego rynku w latach 2005-2006. Wskutek reformy UE z eksportera cukru stała się importerem surowca²⁷. Z kolei w odniesieniu do mleka, dotychczasowe procesy restrukturyzacji branży powinny zapewnić „miękkie lądowanie” producentom i przetwórcom surowca. Zresztą obawy o znaczący wzrost produkcji mleka po likwidacji

²⁴ Charakterystyka gospodarstw rolnych. Powszechny Spis Rolny 2010. GUS, Warszawa 2012, s. 314.

²⁵ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the common organization of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation), COM(2011)626 final/2. European Commission, Brussels 2011, s. 6-8.

²⁶ A. Czyżewski, S. Stępień: Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej UE a oczekiwania Polski. *Ekonomista* 4/2009, s. 442.

²⁷ W roku obrotowym 2011/2012 łączny import cukru do krajów UE wyniósł 2 530 tys. ton, eksport stanowił 1 615 tys. ton, co daje deficyt w handlu rzędu 915 tys. ton. Por. Sugar Trade Statistics. European Commission, Management Committee for the Common Organisation of Agricultural Markets, Brussels 2012.

mechanizmu kwotowania, co miałyby się wiązać z dużym spadkiem cen, wydają się przesadzone²⁸. W roku gospodarczym 2010/2011 stopień niewykorzystania kwot średnio w UE wyniósł 7%, a w roku gospodarczym 2014/2015, wg szacunków KE, ma on wzrosnąć do 9%²⁹, co oznacza ograniczony wpływ proponowanych zmian na sytuację rynku mleka po 2015r.³⁰ Co więcej, w dłuższej perspektywie prognozy dla sektora są korzystne ze względu na wzrostową tendencję konsumpcji mleka w skali globalnej (wzrost liczby ludności i zamożności państw rozwijających się). Taka sytuacja sprzyjać będzie zwiększaniu się cen surowca, co powinno zrekomensować ewentualne negatywne konsekwencje likwidacji kwot mlecznych. Zagrożeniem mogą być natomiast częstsze niż w przeszłości wahania cen, co wymaga raczej stworzenia instrumentów stabilizacji dochodów, aniżeli limitowania podaży. Zwraca się także uwagę na problemy społeczne i środowiskowe związane z koncentracją produkcji w pewnych regionach, konkurencyjnych z punktu widzenia efektywności gospodarowania (korzystne warunki naturalne, niższe koszty działalności). Jak twierdzą W. Guba i J. Dąbrowski, „istnieje sprzeczność pomiędzy presją rynkową (ekonomiczną) wymuszającą tę koncentrację, a rozbudowanym systemem wymogów i zachęt wpisanych w propozycje legislacyjne KE (...), które są podporządkowane celowi zrównoważonego rozwoju i realizacji celów środowiskowych”³¹. Dlatego deregulacja rynku mleka wymagać będzie uruchomienia mechanizmów osłonowych dla tzw. regionów problemowych, zagrożonych wyludnieniem, oraz gwarantujących spełnienie norm środowiskowych na obszarach o wyższej koncentracji produkcji.

Co do pozostałych sektorów, zasadne jest urealnienie poziomu cen referencyjnych jako podstawy do uruchomienia interwencji ze względu na długoletnią tendencję wzrostu cen żywności³². W przeciwnym razie nie będzie ona spełniać swojego założenia. Warto przy tym rozważyć możliwość ustalania ceny referencyjnej nie tylko w oparciu o ceny rynkowe, ale ich relację do cen środków produkcji, bowiem ta relacja wyznacza opłacalność upraw i chowu. W interesie Polski leży ponadto rozszerzenie grupy produktów objętych interwencją publiczną o wieprzowinę (do tej pory w sektorze tym stosuje się dopłaty do prywatnego przechowywania), szczególnie w sytuacji trwającego od kilku lat kryzysu w sektorze³³. Wreszcie, w celu łagodzenia zakłóceń na rynku unijnym, konieczne jest skuteczne wspieranie eksportu surowców rolnych, w dopuszczonym przez porozumienia międzynarodowe zakresie. Refundacje do eksportu

²⁸ Wg raportu *Economic Impact of the Abolition of the Milk quota Regime – Regional Analysis of the Milk production in the EU* (2009, s. 37-70), w wyniku zniesienia kwot produkcja mleka w UE-27 wzrosła przeciętnie o 4,4%, a ceny obniżyła się o 10%. Dla Polski przewiduje się wzrost produkcji o 4,7%, przy spadku cen o 9,3%.

²⁹ *Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2011-2020*. European Commission, DG Agri, Brussels 2011.

³⁰ W tym roku mają zostać zlikwidowane kwoty mleczne.

³¹ W. Guba, J. Dąbrowski: *Deregulacja rynku mleka w Unii Europejskiej – skutki i zalecenia dla Polski*. *Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G – Ekonomia Rolnictwa* 99 (Zeszyt1)/2012, s. 41.

³² Światowy indeks cen żywności FAO (Food Price Index) wzrósł na przestrzeni lat 2000-2012 z poziomu 90 do 213 (sierpień 2012). Indeks cen żywności FAO liczony jest jako średnia ważona cen pięciu grup produktów: mięsa, zbóż, mleka, cukru i oleju, gdzie wagą jest udział danego produktu w światowym eksporcie. Por. *World Food Situation: FAO Food Price Index*. Strona internetowa: www.fao.org, z dnia 10.09.2012r.

³³ Na koniec marca 2012r. pogłowie trzody chlewnej w Polsce kształtowało się na poziomie 11,48 mln szt., wobec niespełna 19 mln szt. w latach 2005-2006, co oznacza 40 procentowy spadek liczby zwierząt. Por. *Pogłowie trzody chlewnej według stanu w końcu marca 2012 roku*. GUS, Warszawa 2012.

można zastąpić innymi mechanizmami wspierającymi wywóz towaru, np. kredytami eksportowymi, narzędziami promocji czy też poprzez etykietowanie produktów unijnych. Pozytywnie też należy odnieść się do pomysłu utworzenia specjalnych funduszy i środków nadzwyczajnych na wypadek wystąpienia zakłóceń w sektorze rolnym w UE (chodzi m.in. o ryzyko wystąpienia chorób zwierzęcych, utraty zaufania konsumentów, pomoc najbardziej potrzebującym, skutki procesu globalizacji³⁴). W warunkach dynamicznie zmieniającej się koniunktury i coraz nowych zagrożeń tego typu środki odgrywać będą znaczącą rolę.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich

Budżet UE na lata 2014-2020 nie przewiduje zwiększenia funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (program PROW). Jest to kwota 101,2 mld euro (z 435,5 mld euro ogółem), co stanowi niemal ¼ środków. Tym samym odchodzi się od wzmacniania finansowego II filaru, co było elementem dotychczasowych reform WPR (Polsce pomagało to do pewnego stopnia zniwelować różnice w poziomie dopłat bezpośrednich). Zamiast tego kładzie się nacisk na dodatkowe pieniądze, które pochodzą z funduszy: regionalnego, społecznego, spójności i rybołówstwa, poprzez większą komplementarność II filaru z innymi politykami UE³⁵. Atutem nowej polityki na rzecz wsi ma być jej elastyczność, państwa członkowskie ustalać będą własne cele w ramach strategii UE. Wobec powyższego znika sztywny podział na osie (poza osiã czwartą – Leader), a w ich miejsce ustala się obszary priorytetowe³⁶. Jednocześnie zachowana zostaje formuła programów wieloletnich, współfinansowanych ze środków krajowych. Komisja Europejska nie określiła jak dotąd końcowego podziału środków w ramach II filaru między państwa członkowskie, zastrzegając tylko, że „zmiany w redystrybucji kopert narodowych będą niewielkie i uwzględnią bardziej obiektywne kryteria”³⁷. Należy żywić nadzieję, że narodowe interesy poszczególnych państw członkowskich nie przeważą nad zasadą solidarności finansowej polityki unijnej.

W nowej perspektywie finansowej znika mechanizm obowiązkowej modulacji (procentowej obniżki dopłat dla większych gospodarstw), który zasiliał II filar WPR. Co prawda istnieje zapis pozwalający przesunąć do 10% środków z dopłat bezpośrednich na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, jednak nie gwarantuje on automatycznie takiej alokacji pieniędzy³⁸. Co więcej, dla niektórych państw przewidziano możliwość

³⁴ R. Lawandowski-Lepak: Komentarz do propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej w zakresie rynków rolnych po 2013r. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2012, s. 5-7.

³⁵ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), COM(2011)627 final/2. European Commission, Brussels 2011, s. 7.

³⁶ W nowej perspektywie finansowej zniknąć mają niektóre programy realizowane w latach 2007-2013, takie jak renty strukturalne czy premie za zalesianie. Program rolno-środowiskowy rozszerzony zostaje o element klimatyczny. Z kolei pojawić się mają nowe narzędzia zarządzania ryzykiem, obejmujące ubezpieczenia, fundusze wzajemne oraz instrumenty stabilizacji dochodów rolniczych. W sumie wszystkich działań w ramach PROW ma być około dwudziestu, przy czterdziestu funkcjonujących w latach 2007-2013.

³⁷ The CAP Reform – an explanation of the main elements, MEMO/11/685. European Commission, Brussels 2011.

³⁸ Nie rozstrzygnięta jest kwestia, czy środki finansowe przenoszone z I do II filaru będą objęte krajowym współfinansowaniem, czy też będą mogły być wykorzystane bez tego wymogu.

redystrybucji funduszy z II do I filara (do 5%). Zaproponowane wyżej zmiany idą zatem w kierunku względnego wzmocnienia I filara WPR i oznaczają spowolnienie procesów restrukturyzacji wsi i rzeczywistych prorozwojowych działań. W polskim rolnictwie kwestia ta jest szczególnie ważna, z uwagi na rolę obszarów wiejskich w rozwoju ekonomicznym i społecznym jej mieszkańców. Co prawda likwidację mechanizmu modulacji może w pewnym stopniu zastąpić wprowadzenie limitu płatności na gospodarstwo (tzw. *capping*)³⁹, jednak autorzy mają duże wątpliwości co do zrównoważenia wpływów z tego tytułu. Tym bardziej, że zakłada się możliwość zaliczenia kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników najemnych w gospodarstwie jako elementu wyłączonego z redukcji dopłat. Oznacza to, że próg, od którego płatności miałyby zostać obniżane lub całkowicie zredukowane, może znacznie wzrosnąć. Sam mechanizm *capping* oceniany jest natomiast pozytywnie. Sugeruje się jednak, aby z mechanizmu wyłączonego był komponent środowiskowy. Działania na rzecz poprawy środowiska naturalnego nie powinny bowiem podlegać dodatkowym restrykcjom.

Jeśli idzie o interesy polskiego rolnictwa i mając na uwadze, że kwotowo w nowej perspektywie budżetowej WPR dominuje wsparcie prorównościowe (płatności obszarowe) i proekologiczne należałoby dokonać maksymalnie dużo przesunięć zwiększających pulę potencjalnych środków w programie rozwoju obszarów wiejskich⁴⁰. W praktyce oznacza to konieczność przeznaczenia większości środków z II filaru na ten cel i maksymalnej realokacji środków z I filaru (wspomniane wyżej 10%) oraz rezygnację z 5% przesunięcia z II do I filara. Zdaniem autorów, priorytetem alokacji funduszy z PROW 2014-2020 powinna być modernizacja i wsparcie inwestycji produkcyjnych gospodarstw rolnych w Polsce, mając w drugiej kolejności na uwadze programy stymulujące integrację poziomą w rolnictwie, ale nie bardziej niż na poziomie realnego wykorzystania tych środków w PROW 2007-2013.

Za przesunięciem części środków z pierwszego do drugiego filara przemawia również fakt, iż coraz większe znaczenie w tworzeniu dochodów gospodarstw rolnych odgrywają źródła pozarolnicze, a ich funkcjonowanie uzależnione jest nie od poziomu produkcji rolnej, lecz od warunków ekonomicznych, społecznych i środowiskowych obszarów wiejskich. Argumentem na rzecz wsparcia w ramach II filaru jest także to, że fundusze wydawane są na ściśle określony cel, w przeciwieństwie do dopłat bezpośrednich, co ułatwia realizację określonej strategii rozwoju sektora rolnego i osiąganie nowych wyzwań⁴¹. W przypadku tych drugich niekiedy występuje problem alokacji wsparcia, a próby rozwiązania tej kwestii, np. poprzez stworzenie definicji aktywnego rolnika, mogą okazać się nieudane, o czym wspomniano wcześniej w publikacji.

³⁹ Limit ten ma wynosić 300 tys. euro rocznie na gospodarstwo. Dodatkowa redukcja dla podmiotów otrzymujących w przedziale 150-200 tys. euro = 20%, 200-250 tys. = 40%, 250-300 tys. euro = 70%.

⁴⁰ Por. B. Czyżewski, S. Stepień: Rozwój regionów wiejskich w Polsce w świetle zmian WPR po 2013 roku – ocena makro i mezoekonomiczna. W: Determinanty rozwoju regionów w Europie: społeczeństwo, gospodarka, turystyka (red. K. Pająk, T. Różański), Wyd. Poli Druk, Poznań 2012, s. 38-50.

⁴¹ Por. A. Czyżewski, S. Stepień: Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa. *Ekonomista* 1/2011.

Podsumowanie

Po kilku latach rozmów i konsultacji różnych środowisk kompromis w sprawie kształtu WPR w latach 2014-2020 jest bliski osiągnięcia, choć nie zadowoli on z pewnością wszystkich państw członkowskich. Są też obszary, dla których występują duże rozbieżności stanowisk i konieczne jest szybkie wypracowanie wspólnych rozwiązań. Poniżej zaprezentowano stan zaawansowania negocjacji na koniec czerwca 2012r., tj. na zakończenie prezydencji duńskiej w UE⁴². Biorąc pod uwagę najważniejsze elementy reformy oraz oceniając je z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa, postawić można następujące konkluzje (por. tabelę 1):

- występuje powszechna zgoda co do częściowej konwergencji dopłat bezpośrednich, chociaż skala wyrównania wsparcia jest zdecydowanie za niska i utrwała występujące dysproporcje; korzystne dla Polski byłoby też pozostawienie systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS) po roku 2013, ale szanse na to są niewielkie;
- większość państw członkowskich opowiada się za specjalnym systemem dopłat bezpośrednich dla młodych rolników i małych gospodarstw, przy czym miałyby to być systemy dobrowolne (a nie obowiązkowe, jak proponowała wcześniej KE), pozostawiające krajom decyzję w sprawie uruchomienia mechanizmu i jego organizacji stosownie do ich potrzeb. Dla Polski rozwiązania te są ważne z uwagi na strukturę wiekową i agrarną w rolnictwie, choć źródłem wsparcia mógłby być II filar;

Tabela 1. Obszary zbieżności i rozbieżności państw UE w zakresie propozycji reform WPR

Obszary reformy WPR, dla których porozumienie jest bliskie:
1. Stopniowa, rozłożona w czasie konwergencja płatności bezpośrednich. 2. Dobrowolny system dopłat bezpośrednich dla młodych rolników i małych gospodarstw rolnych. 3. Wsparcie tylko dla „rolników czynnych zawodowo” (tzw. aktywnych rolników). 4. Ograniczenie wsparcia dla największych gospodarstw. 5. „Ekologizacja” płatności bezpośrednich. 6. Pozostawienie siatki bezpieczeństwa jako instrumentu zarządzania rynkiem, rozszerzenie interwencji na inne produkty, ustanowienie rezerwy kryzysowej. 7. Przyjęcie priorytetów dla II filara WPR: ochrona klimatu, zarządzanie ryzykiem, innowacje, wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.
Obszary reformy WPR, dla których brak porozumienia:
1. Skala wyrównania dopłat bezpośrednich. 2. Kryteria definicji „rolnika czynnego zawodowo”. 3. Dobrowolne wsparcie powiązane z produkcją. 4. Kryteria „ekologizacji” dopłat bezpośrednich. 5. Refundacje wywozowe dla produktów rolnych; kwoty produkcji dla cukru i mleka. 6. Dystrybucja środków pieniężnych w ramach II filara.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Reforma WPR: Sprawozdanie prezydencji z postępu prac. Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2012.

- kraje UE akceptują zasadę, zgodnie z którą wsparcie ma trafiać tylko do czynnych zawodowo rolników. Nie ma natomiast ostatecznie wypracowanej koncepcji definicji „czynnego zawodowo rolnika”, choć podkreśla się konieczność skupienia uwagi na gruntach, a nie na wnioskodawcach. Bliski kompromis jest także w kwestii ograniczenia dopłat dla największych gospodarstw. W przypadku Polski

⁴² Reforma WPR: Sprawozdanie prezydencji z postępu prac. Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2012.

nie ma sprzeciwu co do tego rozwiązania, z uwagi na potencjalnie niskie oddziaływanie instrumentu;

- rozbieżne opinie występują w zakresie dobrowolnego wsparcia powiązanego z produkcją, zarówno w zakresie listy produktów nim objętych, jak i maksymalnej kwoty wsparcia. Dla Polski jednym z priorytetów w tym obszarze jest włączenie tytoniu do grupy produktów objętych wsparciem;
- państwa unijne opowiadają się za „zielonym” komponentem płatności bezpośredniej (choć niektóre chcą pułapu niższego niż 30%), przy czym podkreślają konieczność przyjęcia elastycznego i oszczędnego podejścia, aby uzyskać jak największe korzyści dla środowiska przy zachowaniu rentowności ekonomicznej gospodarstw rolnych, bez zwiększania obciążeń administracyjnych. Zdaniem autorów, cele te można osiągnąć przy istniejących obecnie instrumentach (*cross compliance*, płatności rolno-środowiskowe), a wprowadzanie dodatkowych wymogów obniża konkurencyjność rolnictwa i powoduje wzrost obciążeń biurokratycznych. Poza tym, jeśli mechanizm zostanie wprowadzony, to poziom wsparcia z tego tytułu powinien być równy dla wszystkich państw UE, a nie obliczany jako odsetek krajowego pułapu dopłat bezpośrednich, co deprecjonuje kraje o niższych płatnościach na ha UR;
- w zakresie zarządzania rynkiem panuje zgoda co do pozostawienia siatki bezpieczeństwa, rozszerzenia interwencji na inne produkty, utworzenia rezerwy na wypadek kryzysu na rynku rolnym oraz dobrowolnego (a nie obowiązkowego, jak zakłada KE) uznania organizacji producentów i międzybranżowych we wszystkich sektorach. Nie ma natomiast porozumienia w sprawie refundacji wywozowych dla produktów rolnych oraz kwot produkcji w sektorze cukru i mleka. Zdaniem autorów, korzystne dla polskiego rolnictwa byłoby utrzymanie wsparcia w eksporcie surowców rolnych, a także pozostawienie kwot cukru (w przypadku zniesienia kwot mlecznych, polscy producenci surowca powinni sprostać nowym uwarunkowaniom rynkowym). Zasadne jest ponadto objęcie systemem cen interwencyjnych mięsa wieprzowego, ze względu na trwający od kilku lat kryzys w branży;
- nie ma porozumienia w kwestii podziału środków pieniężnych w ramach II filara WPR. Zwraca się uwagę na brak informacji o obiektywnych kryteriach dystrybucji, powiązanych z celami rozwoju obszarów wiejskich. W interesie Polski leży, aby poziom finansowania w programie rozwoju obszarów wiejskich utrzymać przynajmniej na poziomie z lat 2007-2013;
- co do priorytetów II filara WPR kraje UE zgodnie uznają, że powinny być to: ochrona klimatu, zarządzanie ryzykiem, innowacje, wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Dla realizacji tego ostatniego celu za konieczne przyjmuje się ustanowienie nowych ram delimitacji ONW. Z punktu widzenia polskiego sektora rolnego powinno dążyć się do opracowania takich kryteriów, które pozwolą uzyskać dodatkowe środki. Przykładem może być produktywność gleby mierzona wskaźnikiem plonowania zbóż (jako wyznacznik regionów o niekorzystnych warunkach gospodarowania) czy też udział ekstensywnych metod produkcji rolnej.

Zaprezentowane powyżej konkluzje wskazują, że choć zbliża się końcowy termin uchwalania budżetu i propozycji reformy wspólnej polityki rolnej, wiele kwestii wymaga jeszcze rozwiązania. Ostateczne wyniki negocjacji pokażą, czy WPR będzie miała szansę kontynuować swoje działania pozytywną rolę w procesie integracji europejskiej.

Literatura

- Charakterystyka gospodarstw rolnych. Powszechny Spis Rolny 2010. GUS, Warszawa 2012.
- Czyżewski A., Stepień S.: Dostosowania mechanizmów wspólnej polityki rolnej do oczekiwań państw członkowskich. *Ekonomista* 2/2012.
- Czyżewski A., Stepień S.: Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa. *Ekonomista* 1/2011
- Czyżewski A., Stepień S.: Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej UE a oczekiwania Polski. *Ekonomista* 4/2009.
- Czyżewski B., Stepień S.: Rozwój regionów wiejskich w Polsce w świetle zmian WPR po 2013 roku – ocena makro i mezoekonomiczna. W: *Determinanty rozwoju regionów w Europie: społeczeństwo, gospodarka, turystyka* (red. K. Pająk, T. Róžański), Wyd. Poli Druk, Poznań 2012.
- Economic Impact of the Abolition of the Milk quota Regime – Regional Analysis of the Milk production in the EU. Institute for Prospective and Technological Studies and EuroCARE GmbH, Bonn 2009.
- Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission, COM(2010)2020. European Commission, Brussels 2010.
- Giersz Z., Poślednik A.: Definicja aktywnego rolnika w propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej – próba oceny z polskiej perspektywy. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2012.
- Guba W., Dąbrowski J.: Deregulacja rynku mleka w Unii Europejskiej – skutki i zalecenia dla Polski. *Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G – Ekonomia Rolnictwa* 99(Zeszyt1)/2012.
- Kosior K.: Jaka wspólna polityka rolna po 2013? Strona internetowa: ec.europa.eu/polska/news/opinie, z dnia 03.09.2012r.
- Lawandowski-Lepak R.: Komentarz do propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej w zakresie rynków rolnych po 2013r. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2012.
- Matyka M.: Analiza konsekwencji środowiskowych i produkcyjnych wprowadzenia wymogów zazielenienia dla polskiego rolnictwa. Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa, Puławy 2012.
- Miegel M.: Granice wzrostu. *Forum* 9/2008.
- Niewęglowska G.: Koszty spełnienia wymogów wzajemnej zgodności w polskich gospodarstwach rolnych. IERiGŻ, Warszawa 2011.
- Ogólna ocena i założenia do stanowiska rządu RP do pakietu legislacyjnego Komisji Europejskiej w zakresie wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020 przyjęta w dniu 2 kwietnia 2012r. MRiRW, Warszawa 2012.
- Plewa J., WPR do 2020r. Propozycje ustawodawcze Komisji (prezentacja), Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Bruksela 2011.
- Pogłowie trzody chlewnej według stanu w końcu marca 2012 roku. GUS, Warszawa 2012.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support scheme within the framework of the common agricultural policy, COM(2011)625 final/2. European Commission, Brussels 2011.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the common organization of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation), COM(2011)626 final/2. European Commission, Brussels 2011.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), COM(2011)627 final/2. European Commission, Brussels 2011.

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy, COM(2011)628 final/2. European Commission, Brussels 2011.

Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2011-2020. European Commission, DG Agri, Brussels 2011

Reforma WPR: Sprawozdanie prezydencji z postępu prac. Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2012.

Stanowisko Rządu RP dot. Wnioski rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej [COM(2011)625]. MRiRW, Warszawa 2012.

Sugar Trade Statistics. European Commission, Management Committee for the Common Organisation of Agricultural Markets, Brussels 2012.

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

World Food Situation: FAO Food Price Index. Strona internetowa: www.fao.org, z dnia 10.09.2012r.

WPR do 2020 roku: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, COM(2010)672. Komisja Europejska, Bruksela 2010.

Summary

Negotiations on the shape of the Common Agricultural Policy (CAP) after 2013 are entering a decisive phase. The Danish Presidency, finished in June, summarized the previous consultations. The outcome is a report on the CAP in the new programming period, which refers to the changes presented by the European Commission and that shows the areas of convergence and divergence between EU countries on specific solutions. The purpose of this paper is to assess the proposals contained in the draft of CAP reform in the context of the interests of the agricultural sector in Poland. There are three most important, according to the authors, areas: direct payments, market intervention and Rural Policy. Detailed analysis of the European Commission's document and the report shows that a large part of the arrangements is beneficial for Polish agriculture, but there are also those that may have a negative effect.

Informacje o autorach:

Prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, prof. zw. UEP
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej
Al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań
e-mail: kmigz@ue.poznan.pl

Dr Sebastian Stępień
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej
Al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań
Adres e-mail: sebastian.stepien@ue.poznan.pl

Edmund Giejbowicz, Aleksandra Chlebicka

Wspieranie innowacyjności we Wspólnej Polityce Rolnej

Supporting innovation in the Common Agricultural Policy

Zgodnie z dokumentami strategicznymi Unii Europejskiej podstawą zrównoważonego i inteligentnego wzrostu gospodarczego ma być innowacyjność. W związku z tym, w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014-2020, innowacyjność promuje się poprzez nowe działania i dodatkowe finansowanie. W artykule dokonano analizy krytycznej obecnie funkcjonujących i planowanych działań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wspierających innowacyjność.

Wstęp

W dyskusji nad pożądanym kształtem europejskiej polityki rolnej dominuje konsensus co do konieczności wspierania zrównoważonego rozwoju, który zakłada harmonię pomnażania dóbr z wydolnością ekosystemów tak, by te ostatnie nie utraciły zdolności do odnowy. Jednocześnie w obliczu silnego wzrostu globalnego popytu na żywność, towarzyszącemu rosnącej liczbie ludności na świecie, pojawia się presja na konieczność zwiększania wielkości produkcji. Wzrost podaży w sytuacji kurczących się zasobów naturalnych (zwłaszcza wody) i ograniczonych czynników produkcji (zwłaszcza ziemi) może mieć miejsce za sprawą zwiększania efektywności gospodarowania. Zgodnie z dokumentami strategicznymi Unii Europejskiej, sposobem na zapewnienie zrównoważonego i inteligentnego wzrostu w gospodarce unijnej, w tym także w rolnictwie, ma być innowacyjność.

Artykuł przygotowano na podstawie analizy dokumentów unijnych dotyczących polityk wsparcia innowacyjności oraz przeglądu literatury z tego zakresu. Szczegółowo przeanalizowano propozycje wsparcia innowacyjności na obszarach wiejskich w nowym okresie programowania 2014-2020. Na wstępie artykułu przedstawiono argumentację na rzecz wspierania innowacyjności w rolnictwie oraz ograniczenia, jakie wiążą się z wprowadzaniem innowacyjności i jej promowaniem w tym sektorze. Następnie podjęto próbę umiejscowienia innowacyjności w polityce unijnej, ze szczególnym uwzględnieniem polityki badawczej i polityki rolnej. W dalszej kolejności przedstawiono dotychczasowe instrumenty wspierające innowacyjność w ramach WPR oraz odniesiono się do projektowanych w nowej perspektywie finansowej UE rozwiązań w tym obszarze.

Przyszłość rolnictwa a innowacyjność

Przewiduje się, że światowe zapotrzebowanie na żywność wzrośnie do 2050 r. o 70 % (FAO)¹. Tak drastycznemu wzrostowi globalnego popytu na żywność towarzyszyć będzie gwałtowny wzrost popytu na paszę, włókno, biomasę i biomateriał. To nieuchronnie uruchomi reakcję podażową ze strony rolnictwa UE, które jest jednym z największych dostawców zaopatrujących globalne rynki rolne². Wzrost produkcji musi iść również w parze z większą efektywnością ekonomiczną producentów rolnych, którzy w ciągu ostatniej dekady odnotowali zmniejszenie udziału w wartości dodanej w łańcuchu dostaw żywności. Przez ostatnie dziesięciolecia w rolnictwie odnotowano znaczny wzrost wydajności; w ostatnich latach w krajach rozwiniętych trend ten jednak zwolnił. Ponadto, wzrost osiągnęto po części poprzez wywieranie poważnej presji na zasoby naturalne i na środowisko.

W rolnictwie i leśnictwie dokonano znacznych postępów w zakresie godzenia produkcji z koniecznością gospodarowania zasobami naturalnymi w sposób zrównoważony i chronienia środowiska naturalnego. Te pozytywne zmiany mogą być jednak osłabione oczekiwany wzrostem produkcji rolnej w wyniku wzrastającego popytu globalnego. Jeżeli wzrost ten zostanie zrealizowany przy użyciu obecnych rozwiązań, spowoduje to dalszą degradację zasobów naturalnych i środowiska naturalnego. Bez szerokiego wdrażania innowacyjnych rozwiązań unijne rolnictwo stanie wobec trudności związanych ze zwiększaniem produkcji przy jednoczesnym zapobieganiu dalszej degradacji zdolności produkcyjnych i zasobów naturalnych, w szczególności gleby, wody i usług ekosystemowych³.

Zainteresowanie innowacjami i procesami innowacyjnymi nie straciło na znaczeniu odkąd Schumpeter wykazał ich znaczenie jako czynnika rozwoju i konkurencyjności przedsiębiorstw. Obecnie traktuje się innowacyjność jako sposób na podnoszenie konkurencyjności całych sektorów i gospodarek⁴. Definicje innowacji i innowacyjności w bogatej literaturze z tego zakresu są różne i zależą często od przyjętej przez autorów płaszczyzn analizy. Reasumując, można stwierdzić, że za innowacje uznaje się wszelkie zmiany jakościowe charakteryzujące się nowością i oryginalnością w skali świata, regionu, kraju, branży lub przedsiębiorstwa. Ekonomicznym rezultatem udanej innowacji jest poprawa efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa.

Istnieją różne klasyfikacje innowacyjności w zależności od przyjętego kryterium. Z punktu widzenia praktycznego najbardziej trafny wydaje się podział zaproponowany przez OECD⁵. Według tej metodologii są cztery podstawowe grupy innowacji:

- produktowe – dotyczą wprowadzenia nowego produktu czy usługi lub znaczącego ich ulepszenia w odniesieniu do cech lub przeznaczenia;

¹ Agricultural Outlook 2012. OECD-FAO

² Rolnictwo unijne odpowiada za 18 % światowego wywozu żywności, jego wartość wynosi 76 miliardów EUR.

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, COM(2012) 79

⁴ W. Popławski: Wiedza w innowacyjnym przedsiębiorstwie. *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw*, Nr 6/2006, s. 3-10

⁵ Oslo Manual. Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Data, OECD, 2005

- procesowe – dotyczą wprowadzenia nowych metod produkcji czy dostaw lub ich znaczącego ulepszenia;
- marketingowe – dotyczą wprowadzenia nowych metod prowadzenia działań marketingowych, sposobach promocji oraz sposobach ustalania cen;
- organizacyjne – dotyczą wprowadzenia nowych sposobów organizacji działalności przedsiębiorstwa, organizacji miejsca pracy czy kształtowania relacji z otoczeniem.

Najszerze zastosowanie w rolnictwie mogą znaleźć innowacje produktowe ze względu na stosunkową łatwość ich wprowadzenia. Innowacyjne rozwiązanie (produkt, proces, marketing lub organizacja) może być wynikiem własnej działalności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstwa, współpracy z innymi przedsiębiorstwami i instytucjami lub może być wynikiem zakupu wiedzy w postaci niematerialnej (patenty, licencje, oprogramowanie, know-how, usługi o charakterze technicznym, marketingowym, organizacyjnym, szkoleniowym itp.) lub materialnej (maszyny i urządzenia o podwyższonych parametrach).

Istnieje kilka barier hamujących rozwój innowacyjności w rolnictwie. Sektor rolnictwa oparty jest na wykorzystaniu zasobów naturalnych, co jeż samo z siebie narzuca pewne ograniczenia. Czynnikiem ograniczającym innowacyjność w rolnictwie europejskim jest wysoka średnia wieku grupy zawodowej rolników oraz niższy poziom wykształcenia w porównaniu z mieszkańcami miast. Mierzalną barierą nie podejmowania działań innowacyjnych przez rolników jest brak środków finansowych. Dlatego oprócz kredytów preferencyjnych ważne rolę w pobudzaniu innowacyjności na obszarach wiejskich może odegrać wsparcie udzielane w ramach funduszy UE, a zwłaszcza w ramach instrumentów WPR.

Badacze mówią też o rozdziwku między wynikami badań a zastosowaniem innowacyjnych rozwiązań w praktyce gospodarki rolnej. Wdrażanie nowych rozwiązań jest zbyt powolne, a społeczność naukowa nie jest w wystarczającym zakresie informowana o faktycznych potrzebach rolników. W konsekwencji ważne innowacje nie są wdrażane w koniecznym wymiarze, a istotne dziedziny badań naukowych nie zawsze przyciągają uwagę, na jaką zasługują.

Miejsce innowacyjności w polityce Unii Europejskiej

Podnoszenie wydajności zasobów przez innowacyjność zostało ogłoszone jako jedna z sztanदारowych inicjatyw Unii Europejskiej, dzięki której realizowany ma być cel „Europa 2020” - inteligentnego, zrównoważonego rozwoju oraz rozwoju sprzyjającemu społecznemu włączeniu.⁶ Innowacyjność będzie realizowana przez ‘Unię Innowacji’.⁷ Dokumentem finansowym wdrażającym Unię Innowacji jest Horizon 2020.

Wspieranie innowacyjności ma się odbywać w szczególności poprzez dofinansowywanie badań naukowych. Wspieranie badań naukowych na poziomie Unii

⁶ Komunikat Komisji Roadmap for a resource-efficient Europe (Mapa drogowa dla Europy oszczędzającej zasoby) z 20 września 2011 r.

⁷ Pozycja finansowana w ramach działania Współpraca, więcej o 7PR w decyzji Decyzja nr 1982/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotycząca siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013)

Europejskiej odbywa się w obecnej perspektywie w ramach 7 Programu Ramowego 2007-2013 (ok. 54 mld euro budżetu). Wsparcie badań finansowe z budżetu unijnego systematycznie wzrasta, finansowanie 7 PR w porównaniu z 6 PR uległo potrojeniu. Z punktu widzenia sektora rolnictwa istotne jest, że w budżecie 7PR przewidziano pozycję żywność, rolnictwo, biotechnologia (1,935 mld euro).

W nowej perspektywie finansowej UE, wszystkie dotychczasowe instrumenty dotyczące finansowania badań i innowacji, będą działały wspólnie w ramach Common Strategic Framework for Research and Innovation COM(2011) 48 of 9 Feb 2011 (80 mld EUR). Propozycje legislacyjne na nową perspektywę finansową przewidują podniesienie finansowania badań w obszarze żywność, rolnictwo, biotechnologia do 5,1 mld euro.

W następstwie założeń strategii UE 2020, również w ramach kierunków rozwoju „WPR do 2020 r.”⁸ zwraca się uwagę, że innowacje są niezbędne, aby rolnictwo UE przygotować na przyszłość. W efekcie przewiduje się zwiększone wsparcie ze środków publicznych w ramach WPR na działania innowacyjne oraz wspierające innowacyjność w rolnictwie. Należy jednocześnie zauważyć, że dotychczas szereg działań wspieranych przez WPR miało charakter proinnowacyjny, pomimo że nie było to mocno artykułowane.

Finansowanie innowacyjności w ramach II filara WPR w PROW 2007-2013

W dotychczasowych programach rozwoju obszarów wiejskich (również PROW 2007-2013) brak jest systemowego wsparcia innowacyjności. Poszczególne działania w różnym stopniu przyczyniały się do rozwoju innowacyjności.

W ramach osi 1 PROW oferowane jest wsparcie poprzez finansowanie rozwoju nowych produktów i usług, zachęcanie do nowych metod pracy oraz ułatwianie dostępu do alternatywnych rynków i technologii. Znalazły się tam działania, których celem jest pogłębianie wiedzy specjalistycznej posiadanej przez rolników i leśników, dzięki kształceniu zawodowemu, dostarczaniu informacji i usługom doradczym. Przewidziane jest też znaczne wsparcie na inwestowanie w nowe technologie oraz wspieranie współpracy między rolnikami, przemysłem przetwórczym i innymi podmiotami w zakresie rozwoju nowych produktów i technologii. W celu podniesienia jakości i bezpieczeństwa produktów rolnych, preferuje się podejście oparte na współpracy pomiędzy zainteresowanymi stronami i podmiotami badawczymi. Konkretna pomoc na współpracę w rozwijaniu nowych produktów rolnych i leśnych jest udzielana w ramach działania 124. Dofinansowanie przeznaczone jest na badania i opracowanie nowych produktów, procesów lub technologii oraz prace związane z ich wdrożeniem. Działanie to istotnie przyczynia się do wprowadzania innowacji w różnych krajach⁹.

⁸ Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. WPR do 2020 r.: sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi. Bruksela, 18.11.2010., KOM(2010) 672 wersja ostateczna

⁹ W Polsce działanie 124 nie zostało włączone do PROW 2007-2013.

Wsparcie w ramach osi 2 poprzez różne działania, przeznaczane jest na rozwiązywanie problemów środowiskowych. Pozwala ono na zwiększanie różnorodności biologicznej poprzez ochronę roślinności, utrzymanie użytków zielonych i ekstensywnych form produkcji rolnej, poprawę wydajności gospodarki wodnej, ponadto przyczynia się do sekwestracji węgla i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Wkład działań osi 2 w innowacyjność jest często utożsamiany z poszukiwaniem nowych metod i technologii, mających na celu poprawę warunków życia na obszarach wiejskich, ochronę środowiska i zdrowia mieszkańców.

Oś 3 europejskiej polityki rozwoju obszarów wiejskich oferuje społecznościom wiejskim różne możliwości pomocy w odnalezieniu własnej drogi do nowoczesnego i zrównoważonego rozwoju. Taki rozwój wymaga współpracy, eksperymentowania, systematyzowania praktyk, transferu wiedzy oraz szkoleń. Środki dostępne w ramach osi 3 mogą być przeznaczone na wspieranie innowacyjnych pomysłów i dzięki temu wywierać długoterminowy wpływ na funkcjonowanie społeczności na obszarach wiejskich.

Innowacyjność i kreatywność były ważnymi celami podejścia Leader od samego początku funkcjonowania tej wspólnotowej inicjatywy. Ponieważ podejście to może być obecnie stosowane we wszystkich trzech osiach tematycznych polityki rozwoju obszarów wiejskich, mówimy o jego włączeniu do głównego nurtu programowania. Innowacyjność podejścia Leader wynika zarówno z metody projektowania i wdrażania instrumentu, jak i z konkretnych projektów realizowanych na poziomie lokalnym.

Jednym z podstawowych celów działalności lokalnych grup działania w ramach inicjatywy Leader jest promowanie innowacyjności. Poszukując innowacyjnych pomysłów na działania, mogą one koncentrować się na zbadaniu potrzeb na poziomie lokalnym, a także poznaniu przykładów dobrych praktyk, które zostały już sprawdzone w innych regionach. Współpraca odgrywa zasadniczą rolę w przekazywaniu wiedzy pomiędzy funkcjonującymi LGD oraz we wprowadzaniu nowatorskich rozwiązań dostosowanych do warunków lokalnych.

Innowacyjność w propozycjach legislacyjnych WPR po 2013 roku

W propozycjach KE10 można wyodrębnić cztery elementy, które mają przyczynić się do wzrostu znaczenia badań i innowacji w europejskim rolnictwie:

- kontynuacja wsparcia działań proinnowacyjnych w ramach II filara WPR, tj. inwestycji, rozwoju działalności, współpracy w rozwijaniu nowych produktów, procesów i technologii w rolnictwie i sektorze spożywczym, jak również usprawnienie działania systemu usług doradczych dla rolników (rozszerzenie ich dostępności, zakresu i skuteczności);
- stworzenie sieci europejskiego partnerstwa innowacyjnego (EPI) na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa wspieranej w ramach II filara WPR¹¹;

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Bruksela, dnia 12.10.2011., KOM(2011) 627 wersja ostateczna

¹¹ European Innovation Partnership (EIP) "Agricultural Productivity and Sustainability"

ustanowienie nagrody za innowacyjną współpracę lokalną na obszarach wiejskich w ramach II filara WPR (fundusz 30 mln euro);

- zwiększenie budżetu na badania w rolnictwie i gospodarce żywnościowej w ramach nowego programu badań i innowacji (Horizon 2020) do 4,152 mld euro.

Propozycje legislacyjne przewidują szeroki zakres wsparcia w ramach działań „Transfer wiedzy i działania informacyjne” oraz „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i zastępstw”. Wsparcie związane z transferem wiedzy ma obejmować działania w zakresie kształcenia zawodowego i nabywania umiejętności (szkolenia, warsztaty, coaching), działania informacyjne i demonstracyjne, krótkoterminową wymianę zarządzających gospodarstwami oraz wizyty studyjne. Doradztwo z kolei ma na celu poprawę efektywności gospodarczej i środowiskowej gospodarstw, przedsiębiorstw lub inwestycji, zwiększenia ich przyjazności dla klimatu oraz odporności na zmiany klimatyczne. Do innych proinnowacyjnych działań można zaliczyć wsparcie inwestycji, rozwoju działalności oraz szeroko rozumianej współpracy. Środkiem mającym szczególne znaczenie dla ułatwienia transferu wiedzy i innowacji jest działanie „Inwestycje w nowe technologie w dziedzinie leśnictwa oraz w przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu produktów leśnych”. Projekt rozporządzenia przewiduje szczególnie szeroki zakres wsparcia różnych form współpracy. Działanie przeznaczone jest dla rolników, badaczy, doradców i przedsiębiorstw rolno-spożywczych, którzy chcą współpracować w ramach łańcucha żywnościowego. Wsparcie będzie dotyczyło rozwoju nowych produktów, praktyk, procesów i technologii w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym. Dofinansowanie będzie dotyczyło tworzenia klastrów i sieci (w tym grup operacyjnych EPI).

Jeśli chodzi o wprowadzenie nowego rozwiązania, jakim jest sieć partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, to było ono podyktowane niedostatecznym przepływem informacji pomiędzy różnymi aktorami (rolnikami, doradcami, przedsiębiorstwami, naukowcami). Głównym celem europejskiego partnerstwa innowacyjnego będzie promowanie konkurencyjnego i zrównoważonego rolnictwa, które osiąga więcej przy mniejszych nakładach i funkcjonuje w harmonii ze środowiskiem naturalnym¹². W ramach głównego celu wyznaczone zostały dwa zadania europejskiego partnerstwa innowacyjnego:

- odwrócenie do 2020 r. trendu zmniejszania się wzrostu wydajności sektora rolnego mierzonej jako łączna produktywność czynników produkcji (poprawa wydajności i efektywności);
- utrzymanie do 2020 r. funkcjonalności gleb¹³ na zadowalającym poziomie (produkcja zrównoważona).

Cele operacyjne europejskiego partnerstwa innowacyjnego obejmują skuteczne budowanie pomostów między nowatorskimi badaniami i technologiami a zainteresowanymi stronami, w tym rolnikami, przedsiębiorstwami, podmiotami branżowymi, podmiotami świadczącymi usługi doradcze i organizacjami

¹² European Commission: Communication on the European Innovation Partnership „Agricultural Productivity and Sustainability”, 29.2.2012., COM(2012) 79

¹³ Funkcjonalność gleb obejmuje zdolności produkcyjne gruntów, kluczowe funkcje gleb w kontekście łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej oraz w odniesieniu do stabilności ekosystemowej.

pozarządowymi. Powinno to pomóc w znajdowaniu przełożenia wyników badań na rzeczywiste innowacje, szybszym wdrażaniu innowacji w praktyce, systematycznym przekazywaniu informacji zwrotnych dotyczących potrzeb badawczych z poziomu praktycznego do poziomu nauki, ożywianiu wymiany wiedzy i podnoszeniu świadomości w zakresie konieczności wspólnych wysiłków na rzecz inwestowania w innowacje służące zrównoważonemu rozwojowi. Zakłada się, że europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa przyczyni się do:

- efektywnego wykorzystania zasobów, wzrostu wydajności oraz obniżenia emisji w sektorze rolnictwa;
- zapewnienia stabilnych dostaw żywności, pasz i biomateriałów;
- lepszej ochrony środowiska, adaptacji oraz przeciwdziałania zmianom klimatu;
- poprawy jakości i bezpieczeństwa żywności oraz zdrowszego stylu życia;
- ścisłej współpracy pomiędzy nauką a rolnikami, przedsiębiorcami i doradcami skutkującej prowadzeniem innowacyjnych produktów i technologii.

Realizacja działań innowacyjnych będzie prowadzona poprzez grupy operacyjne, będące kluczowymi podmiotami wykonawczymi, składającymi się z rolników, naukowców, doradców, organizacji pozarządowych lub przedsiębiorstw. Grupy operacyjne będą powstawały wokół konkretnych tematów i będą realizowały projekty mające na celu testowanie i stosowanie innowacyjnych praktyk, procesów, produktów, usług i technologii. Na poziomie transgranicznym i unijnym grupy operacyjne będą działały poprzez inicjatywy klastrowe, centra innowacji oraz duże projekty pilotażowe i demonstracyjne.

W ramach systemu nagród za innowacyjną współpracę finansowane będą projekty współpracy z udziałem co najmniej dwóch podmiotów, które znajdują się w różnych państwach członkowskich i realizują lokalne innowacyjne koncepcje. Tematyka wniosków musi być związana z jednym z priorytetów UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i musi być odpowiednia do wdrożenia poprzez współpracę na poziomie transnarodowym. Procedura wstępnej selekcji będzie przeprowadzana za pośrednictwem krajowej sieci obszarów wiejskich, natomiast KE przyzna 50 nagród dla najlepszych projektów. Maksymalna wysokość nagrody dla projektu będzie wynosiła 100 000 EUR.

Na podstawie wkładu zainteresowanych stron i badaczy oraz przekazanych przez nich informacji wybrano kilka orientacyjnych priorytetowych obszarów badań i innowacji, które aczkolwiek nie wyczerpują praktycznego zakresu możliwych działań innowacyjnych:

- zwiększenie wydajności i bardziej efektywne gospodarowanie zasobami w rolnictwie;
- innowacje wspierające gospodarkę ekologiczną;
- różnorodność biologiczna, usługi ekosystemowe i funkcjonalność gleb;
- innowacyjne produkty i usługi w zintegrowanym łańcuchu dostaw;
- jakość i bezpieczeństwo żywności oraz zdrowy styl życia.

Oczekuje się, że znaczny wkład w dyskusję i opracowanie spójnych i odpowiednich kierunków tematycznych wniosą inicjatywy w sprawie wspólnego planowania (JPI),

Stały Komitet ds. Badań Naukowych w Dziedzinie Rolnictwa (SCAR), programy ERA-NET¹⁴ oraz europejskie platformy technologiczne.

Podsumowanie

Innowacje są niezbędne, aby przygotować rolnictwo UE do nowych wyzwań, takich jak bezpieczeństwo żywnościowe, zmiany klimatyczne lub niedobory wody. W najbliższych dziesięcioleciach nastąpi drastyczny wzrost globalnego popytu na żywność, któremu będzie towarzyszyć zwiększenie zapotrzebowania na paszę, włókno, biomasę i biomateriał. Obecnie istnieje rozdźwięk między wynikami badań, a zastosowaniem innowacyjnych rozwiązań w praktyce gospodarki rolnej, a wdrażanie nowych rozwiązań jest zbyt powolne.

Analiza nowych propozycji legislacyjnych prowadzi do wniosku, że pomimo zaproponowania kilku nowych rozwiązań, nie przewiduje się nowych instrumentów wspierających innowacyjność. Innowacyjność będzie wspierana w ramach wszystkich działań PROW. Warty podkreślenia jest fakt, że w przewidziano 100% współfinansowania z EFRROW dla działań o znaczącym wkładzie w innowacje istotne dla wydajnego i zrównoważonego rolnictwa.

Propozycje legislacyjne przewidują też rozszerzenie zakresu wsparcia i odbiorców usług doradczych. Powinno to przyczynić się do lepszego wykorzystania środków przeznaczonych na doradztwo oraz zwiększyć dostępność tych usług. Ponadto do szerszego wdrażania innowacji przyczyniać ma się zachęcanie rolników do współpracy, zrzeszania się w organizacje producentów, pomoc w tworzeniu klastrów i sieci oraz stworzenie instrumentów wsparcia dla rozwiązań innowacyjnych wdrażanych poprzez te organizacje.

Większą innowacyjnością powinno też skutkować zainicjowanie tworzenia sieci partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, które ma połączyć wysiłki naukowców i producentów. Celem operacyjnym partnerstwa będzie skuteczne budowanie pomostów między nowatorskimi badaniami i technologiami a zainteresowanymi stronami, w tym rolnikami, przedsiębiorstwami, podmiotami branżowymi, podmiotami świadczącymi usługi doradcze i organizacjami pozarządowymi. Powinno to pomóc w znajdowaniu przełożenia wyników badań na rzeczywiste innowacje. Nie należy się jednak spodziewać, że wprowadzenie nowego instrumentu w formie partnerstwa innowacyjnego w istotny sposób wpłynie na poprawę wydajności produkcji rolniczej w UE (główny cel partnerstwa). Aby zrealizować ten cel niezbędne jest większe wsparcie dla badań.

Literatura

1. Agricultural Outlook 2012. OECD-FAO
2. European Commission: Communication on the European Innovation Partnership „Agricultural Productivity and Sustainability”, 29.2.2012., COM(2012) 79
3. Komunikat Komisji. Roadmap for a resource-efficient Europe z 20 września 2011 r.

¹⁴ Programy ERA-NET wspierają współpracę i koordynację działań badawczych na poziomie krajowym lub regionalnym

4. Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi. Bruksela, 18.11.2010., KOM(2010) 672 wersja ostateczna
5. Oslo Manual. Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Data, OECD, 2005
6. Popławski W.: Wiedza w innowacyjnym przedsiębiorstwie. Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw, Nr 6/2006
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFROW), Bruksela, dnia 12.10.2011., KOM(2011) 627

Summary

According to documents outlining economic strategy of the European Union, innovation is the key issue in achieving intelligent and sustainable growth. Strategic assumptions reflect in the policy measures and funds promoting innovation in the new financial perspective in EU for 2014-2020. The aim of the article was a critical analysis of existing and future measures and schemes supporting innovation within the Common Agricultural Policy framework.

Informacje o autorach:

dr Edmund Giejbowicz,

Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej
Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa
e-mail: e.giejbowicz@fapa.org.pl

dr Aleksandra Chlebicka,

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
e-mail: aleksandra_chlebicka@sggw.pl

Piotr Golasa

Udział instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej w kształtowaniu się dochodów gospodarstw w zależności od typu rolniczego

Effect of selected instruments of the Common Agricultural Policy on the farm incomes in Poland depending on type of farm

W artykule przedstawiono instrumenty WPR wspierające dochody gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2004-2008. W pierwszej części artykułu wskazano podstawowe informacje o funkcjonowaniu tych instrumentów. W drugiej na podstawie danych FADN określono ich wielkość w przeliczeniu na 1ha użytków rolnych w zależności od typu gospodarstw oraz ich wpływ na poziom dochodów gospodarstw. Stwierdzono wysoki udział płatności bezpośrednich i ONW w sumie dopłat, osiągający w badanym okresie wartość od 74% w 2004 r. do 89% w 2005 r. oraz wzrost poziomu wsparcia gospodarstw w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych z 120-180 zł/ha w 2004 r. do 718-846 zł/ha w 2008 r. Zaobserwowano również znaczące zróżnicowanie udziału dotacji, wsparcia w kształtowaniu dochodu z gospodarstwa rolnego w zależności od typu rolniczego.

Wstęp

Szeroko rozumiana polityka rolna stanowiła ważną część procesu integracji europejskiej praktycznie od jego samego początku. Pierwsze zapisy na ten temat pojawiły się w Traktacie Rzymskim z 1957 roku powołującym do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Zgodnie z art. 3 kraje członkowskie przewidywały prowadzenie Wspólnej Polityki Rolnej mającej na celu: zwiększenie wydajności rolnictwa, racjonalny rozwój produkcji, zapewnienie poziomu życia ludności wiejskiej, stabilizację rynków, zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw. Działania te mają szeroką podbudowę w teorii ekonomii czego przykładem są poglądy noblisty J. E. Stiglitz, który stwierdza, iż działania państwa w tych kwestiach są niezbędne z racji istnienia różnego rodzaju niesprawności rynku (szczególny nacisk kładzie na redystrybucje dochodów wytwarzanych przez wolny rynek)¹. Podobnie do tego zagadnienia podchodzi J. Wilkin,

¹ Stiglitz J.E., Some theoretical aspects of agricultural Policies, The World Bank Research Observer, Vol. 2, No 1, 1987, s. 43

jednak zwracając uwagę na wytwarzanie przez rolnictwo jednocześnie dóbr publicznych i rynkowych, które w wielu przypadkach są ze sobą nierozzerwalnie związane².

Działania podjęte przez Wspólnotę służyły właściwie realizacji jednego głównego celu: zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodów rolników. Czyżewski stwierdza, że cel ten był realizowany za pomocą transferów środków mających charakter pośredni lub bezpośredni. Do pośrednich kanałów redystrybucji dochodów zaliczał kanały:

- Konsument → budżet państwa → rynek → rolnik. Stosowane tu instrumenty służą głównie do ochrony własnego rynku oraz wspierania eksportu
- Konsument → rynek → rolnik. Do instrumentów należących do tego kanału zaliczamy ceny minimalne, indykatywne, gwarancje cen

Kanał bezpośredni: Konsument → budżet państwa → rolnik. Wykorzystane tu instrument to głównie subwencje ekstensyfikacyjne, kwoty produkcyjne, dopłaty bezpośrednie do produkcji rolnej³.

W ostatnich latach zyskuje na znaczeniu ostatni z wymienionych kanałów transferów: kanał bezpośredni. Instrumenty z nim związane są wykorzystywane przez WPR w coraz szerszym zakresie. Po przystąpieniu do UE mogą z nich korzystać również polskie gospodarstwa, co bezpośrednio przekłada się na ich sytuację ekonomiczną.

Cel i metodyka badań

Celem artykułu jest przedstawienie wielkości wsparcia wynikającego z funkcjonowania instrumentów WPR w przeliczeniu na gospodarstwo oraz 1 ha użytków rolnych. Opracowanie podzielono na dwie części. W części teoretycznej artykułu przedstawiono krótką charakterystykę tych instrumentów. W drugiej części artykułu natomiast wykorzystano dane dotyczące indywidualnych gospodarstw rolnych pozyskiwane przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w ramach systemu FADN za lata 2004-2008 pochodzące z 12 tysięcy gospodarstw. W polu obserwacji FADN znajdują się gospodarstwa towarowe, mieszczące się w grupie wytwarzającej w danym regionie lub kraju co najmniej 90% wartości standardowej nadwyżki bezpośredniej. Dolny próg graniczny wielkości ekonomicznej wyznaczany jest w ten sposób, że na podstawie sumowania wartości SGM⁴ gospodarstw znajdujących się w krajowym rejestrze gospodarstw,

² Wilkin J., Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście europejskim i globalnym. Implikacje teoretyczne i praktyczne, [w:] Płowiec U. (red.) Polityka gospodarcza a rozwój kraju, PTE, Warszawa, 2009, s. 313

³ Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A.: Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, 2006, s. 148

⁴ ESU ustalana jest na podstawie standardowych nadwyżek bezpośrednich (SGM) gospodarstwa (wszystkich działań podejmowanych w gospodarstwie). Jedno ESU odpowiada wartości 1200 euro. Formalnie regulowane

zaczynając od największych aż do ostatniego, wyczerpującego 90% wartości SGM. Z tego powodu progi ekonomiczne wyznaczające minimalną wielkość gospodarstw włączonych w pole obserwacji FADN są różne w poszczególnych krajach. W Polsce wartość graniczna to 2 ESU.

Zgodnie z metodologią FADN wyróżniono 7 typów gospodarstw rolnych. Typ AB (uprawy polowe) to gospodarstwa produkujące głównie zboża, w mniejszym stopniu nastawione na uprawę ziemniaków oraz produkcje zwierzęcą. Charakteryzują się znacznie większą powierzchnią użytków rolnych niż średnia populacji (największą wśród wszystkich typów) oraz wielkością ekonomiczną zbliżoną do średniej. Typ C (uprawy ogrodnicze) z kolei mają najmniejszą średnią powierzchnie użytków rolnych ale cechują się najwyższą wielkością ekonomiczną. Jest to spowodowane posiadanymi uprawami, którymi w ogromnej większości są warzywa i kwiaty mające duże wartości SGM. Typ E (uprawy trwałe) to gospodarstwa nastawione na produkcje sadowniczą o powierzchni użytków rolnych znacznie poniżej średniej i niskiej wielkości ekonomicznej. Typ F krowy mleczne: gospodarstwa nastawione na produkcje mleka, powierzchnia użytków rolnych zbliżona o średniej, bardzo niska wielkość ekonomiczna. W typie G (zwierzęta żywione w systemie wypasowym) główna część wartości produkcji pochodzi z produkcji mleka i przetworów z mleka krowiego i w znacznie mniejszej części z produkcji zbóż. Gospodarstwa te posiadają powierzchnie użytków rolnych zbliżoną do średniej oraz dużą wielkość ekonomiczną. Typ H (zwierzęta sianozerne) cechują się najwyższą wielkością ekonomiczną ze wszystkich typów i powierzchnią użytków rolnych zbliżoną do średniej. Nastawione są na produkcję wieprzowiny, mięsa drobiowego i jaj. Ostatni z typów I (mieszane) to gospodarstwa bez dominującej gałęzi produkcji o niskiej wielkości ekonomicznej i wielkości użytków rolnych odpowiadającej średniej⁵.

Instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej

Płatności bezpośrednie

W wyniku negocjacji przedakcesyjnych polscy rolnicy zostali objęci uproszczonym systemem płatności bezpośrednich. System ten jest stosowany jedynie w nowych krajach członkowskich. Zgodnie z art. 2 ustawy o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych⁶ w skład tych płatności wchodziły:

przez Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 730/2004 z dnia 19 kwietnia 2004 roku. SGM jest to średnia z trzech lat, wartość produkcji z określonej działalności rolniczej pomniejszona o średnią (z trzech lat) wartość kosztów bezpośrednich poniesionych na jej wytworzenie. SGM obliczane są z uwzględnieniem przeciętnych dla danego regionu warunków produkcji. Szerzej o metodologii wyliczania SGM i ESU dla Polski w: Skarżyńska A., Goraj L., Ziętek I. Metodologia SGM „2002” dla typologii gospodarstw rolnych w Polsce, IERiGŻ, Warszawa, 2005 oraz Ziętek I., Współczynniki standardowej nadwyżki bezpośredniej „2004” dla typologii gospodarstw rolnych w Polsce, IERiGŻ, Warszawa, 2008

⁵ Szerzej o typach gospodarstw rolnych oraz o podstawowych wielkościach ekonomicznych je charakteryzujących w: Wyniki standardowe uzyskane, przez indywidualne gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN, Część II, Analiza wyników standardowych. 2004, 2005, 2006, 2007, 2008

⁶ Dz. U. z 2004r. Nr 6, poz. 40

- jednolita płatność obszarowa (JPO) – finansowana całkowicie przez UE i przyznawana dla gruntów rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze,
- płatności uzupełniające do powierzchni upraw (UPO) – naliczana jedynie dla roślin, które w „starych” krajach członkowskich były objęte systemem płatności bezpośrednich.

Wspieranie działalności na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)

Idea wspierania ONW pojawiła się w ramach WPR w latach `70. Dopłaty do tych terenów zostały wprowadzone w roku 1975, celem zachęcania rolników do prowadzenia działalności na tych terenach⁷. Polscy rolnicy otrzymali możliwość korzystania z tej formy wsparcia od roku 2004, natomiast środki na ten cel pochodziły z II filaru WPR. W sumie w zasięgu ONW znalazło się 53,5% użytków rolnych kraju. Wysokość dopłat została uzależniona od zakwalifikowania gminy do jednego z czterech typów ONW (obszary ze specyficznymi utrudnieniami, górskie, nizinne I, nizinne II) i wahała się od 179 do 320 zł do hektara. W przeciwieństwie do dopłat bezpośrednich w przypadku dopłat ONW występuje tzw. degresywność. Oznacza ona, iż wraz ze wzrostem powierzchni gospodarstwa następuje zmniejszenie dopłat. Maksymalna powierzchnia gospodarstwa do której dopłaty przysługują wynosi 300 ha

Wspieranie gospodarstw niskotowarowych

Jest to jedno z działań objętych PROW 2004-2006. Jego celem było wsparcie gospodarstw o wielkości ekonomicznej 2-4 ESU tak aby mogły osiągnąć żywotność ekonomiczną. Po złożeniu wniosku wraz z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego, rolnicy otrzymywali przez pięć lat wsparcie w wysokości 1250 Euro rocznie (w czwartym i piątym roku było ono przyznawane o ile rolnicy zrealizowali zadeklarowane cele pośrednie). Adresatem programu była grupa gospodarstw stanowiąca 13% liczby wszystkich gospodarstw w Polsce. Program cieszył się dużym zainteresowaniem, szacuje się iż 57% uprawnionych rolników złożyło wnioski w skutek czego liczba beneficjentów wyniosła w skali kraju 73.000 osób⁸.

Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt

Działanie to polega na dobrowolnym podjęciu przez rolnika działań mających na celu „utrwalenie wzorców trwałej i zrównoważonej gospodarki rolnej” w ramach jednego z siedmiu przedsięwzięć rolno-środowiskowych. Warunkiem otrzymania płatności było podjęcie pięcioletniego zobowiązania rolno-środowiskowego oraz sporządzenie przy udziale doradcy pięcioletniego planu działalności rolnośrodowiskowej. Wysokość wsparcia uzależniona została od wybranego pakietu i wahała się od 160 zł/ha w przypadku rolnictwa zrównoważonego do 1800 zł/ha dla upraw sadowniczych i jagodowych w okresie przestawiania na produkcję ekologiczną

⁷ Council Directive 75/268/EEC of April 1975 on mountain and hill farming in certain less-favored areas

⁸ Drożdżel L. (red), Trzy lata po akcesji, ARiMR, Warszawa 2007, s.53

(pierwsze trzy lata od podjęcia zobowiązania rolno-środowiskowego) w pakiecie rolnictwo ekologiczne⁹.

Zalesianie gruntów

Celem tego działania w ramach PROW 2004-2006 było wsparcie procesu zalesiania gruntów użytkowanych rolniczo, nienależących do Skarbu Państwa. Pomoc finansowa przybierała trójką formę:

- wsparcie na zalesienie – jednorazowe płatności od 4.300 zł do 8.300 zł do hektara, na pokrycie kosztów zalesienia, wypłacane w pierwszym roku po założeniu uprawy,
- premia pielęgnacyjna – wypłacana przez 5 lat od założenia uprawy w wysokości od 420 zł do 1100 zł do hektara. Miała pokrywać koszty pielęgnacji, czyszczenia plantacji,
- premia zalesieniowa - wypłacana przez 20 lat od założenia plantacji w wysokości 360 zł do 1400 zł na ha. Jest ona rekompensatą za utracone dochody, wskutek zaprzestania działalności rolniczej na zalesionych terenach.

Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE

Celem tego działania było ułatwienie rolnikom dostosowania swoich gospodarstw do standardów UE dotyczących ochrony środowiska, zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt. Pomoc była przyznawana w trzech schematach:

- schemat 1 – wyposażenie gospodarstwa w urządzenia do przechowywania nawozów naturalnych,
- schemat 2 – dostosowanie gospodarstw mlecznych do standardów zdrowia publicznego,
- schemat 3 – modernizacja ferm zajmujących się produkcją jaj konsumpcyjnych.

Wysokość pomocy przypadającej na jedno gospodarstwo nie mogła przekroczyć w danym roku 25.000 Euro.

Inwestycje w gospodarstwach rolnych

Działanie to stanowiło kontynuację wsparcia w ramach Działania 2 Programu SAPARD. Pomoc obejmowała projekty mające na celu poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych przez podniesienie jakości ich produkcji, obniżenie kosztów, poprawę dobrostanu zwierząt. Pomoc przyznawana była gospodarstwom żywotnym ekonomicznie, spełniającym minimalne wymagania w zakresie ochrony środowiska, higieny, utrzymania zwierząt a ich właściciel posiadał odpowiednie wykształcenie rolnicze. Podstawowy poziom pomocy wynosił 50% kosztów kwalifikowanych. W przypadku gospodarstw położonych na terenach o niekorzystnych warunkach

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych, załącznik nr. 4

gospodarowania dofinansowanie wzrastało do 60%, a gdy było prowadzone przez „młodego rolnika” to odpowiednio 55% i 65%. Maksymalna kwota pomocy dla jednego beneficjenta wynosiła 300.000 zł¹⁰.

Ułatwienie startu młodym rolnikom

Działanie to było przeznaczone dla rolników rozpoczynających samodzielne gospodarowanie, którzy chcieli poprawić kondycję ekonomiczną swoich gospodarstw. Warunkiem przyznania pomocy było:

- nie przekroczenie przez rolnika w chwili podejmowania decyzji o udzieleniu pomocy wieku 40 lat,
- po raz pierwszy podjęcie prowadzenia gospodarstwa rolnego, okres prowadzenia gospodarstwa nie mógł być dłuższy niż 12 miesięcy,
- gospodarstwo spełnia minimalne wymagania w zakresie higieny ochrony środowiska, warunków utrzymania zwierząt,
- odpowiednie kwalifikacje zawodowe,
- spełnienie warunku żywotności ekonomicznej gospodarstwa, min 4 ESU.

Wpływ dopłat na dochody gospodarstw rolnych

Poniższe tabele 1 i 2 prezentują udział płatności obszarowych i dopłat ONW w sumie dopłat. Można tu zaobserwować, iż w przypadku gospodarstw w typach AB, C, H, I, stanowią one 70-80% wszystkich dopłat.

Tabela 1: Udział płatności obszarowych w dopłatach

Rok	AB	C	E	F	G	H	I
2004	78,30%	79,55%	38,47%	48,71%	44,89%	70,99%	76,26%
2005	75,63%	47,82%	56,65%	72,36%	70,90%	73,57%	76,83%
2006	72,95%	63,95%	44,06%	67,41%	68,85%	71,53%	70,82%
2007	70,00%	61,42%	51,65%	64,12%	63,22%	64,88%	64,44%
2008	66,36%	79,55%	38,47%	48,71%	44,89%	70,99%	76,26%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN

Tabela 2: Udział płatności ONW w dopłatach

Rok	AB	C	E	F	G	H	I
2004	2,14%	2,80%	2,54%	6,59%	4,75%	3,65%	3,22%
2005	10,05%	6,36%	11,60%	20,90%	18,76%	15,62%	15,39%
2006	8,47%	14,51%	10,94%	18,58%	18,21%	14,77%	13,91%
2007	7,47%	13,04%	10,45%	15,90%	14,84%	11,44%	10,98%
2008	6,91%	12,00%	13,01%	15,90%	14,39%	11,24%	10,74%

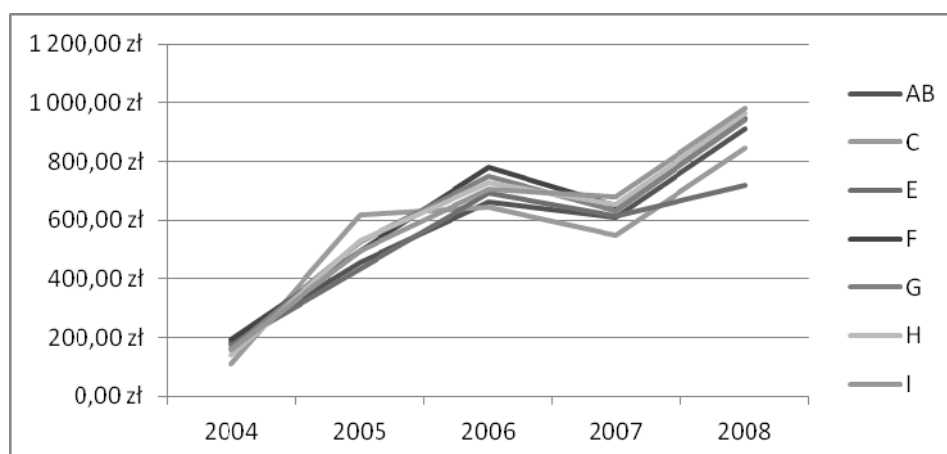
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN

¹⁰ Pomajda W., [red.] ARiMR – dokonania i zamierzenia, ARiMR, Warszawa 2004, s. 130

W przypadku dopłat ONW stanowią one od 7,31% do 15,67% wszystkich dopłat uzyskiwanych przez gospodarstwa.

Należy podkreślić, że dopłaty obszarowe i ONW stanowią zdecydowanie większość wsparcia otrzymywanego przez gospodarstwa. Szczególnie jest to widoczne w typach C i I, gdzie stanowią one ponad 90% dopłat. Z drugiej strony znajdują się gospodarstwa typu E, gdzie jest to niewiele ponad 50% dopłat. Związane jest to z profilem produkcji oraz średnią powierzchnią. Typ E to głównie gospodarstwa sadownicze o niewielkiej powierzchni.

Znacznie mniejsze zróżnicowanie występuje przy określeniu wielkości dopłat do 1 ha użytków rolnych (wykres 1).

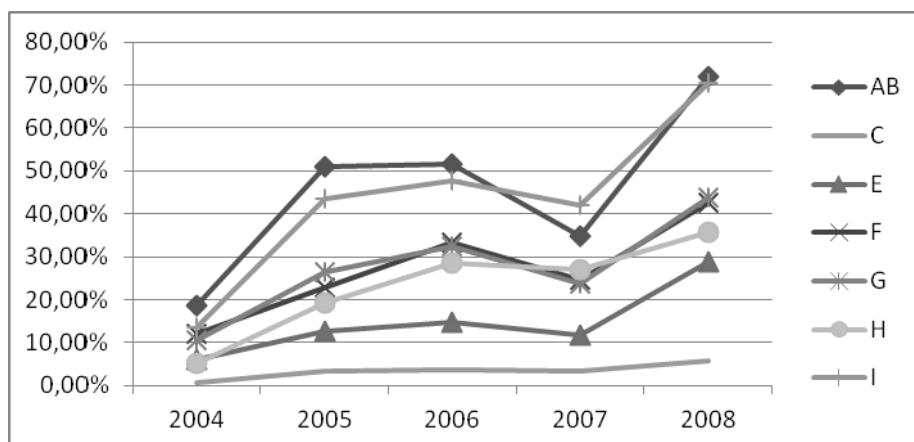


Wykres 1: Dotacje i wsparcie na 1 ha
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN

Wyraźnie zaznacza się silna tendencja wzrostowa z 120-180 zł (w zależności od typu) w 2004 roku do prawie 1000 zł na 1 ha w 2008 roku w przypadku gospodarstw w typie I. Najmniejsze wsparcie w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych otrzymywały gospodarstwa sadownicze i ogrodnicze (odpowiednio 718 zł i 846 zł w 2008 roku) jednak nie odstają one mocno od średniej. Spadek wartości dopłat w 2007 roku spowodowany jest głównie umocnieniem się złotówki w stosunku do Euro, co wpłynęło niekorzystnie na przeliczenie wielkości dopłat na polską walutę¹¹. W 2006 roku kurs wymiany wynosił 3,9713 zł za Euro, natomiast w roku 2007 już 3,773 zł za Euro.

Znaczące różnice występują natomiast w przypadku określenia wielkości udziału sumy dotacji w kształtowaniu dochodu z gospodarstwa rolnego (wykres 2). Udział ten wzrasta we wszystkich typach gospodarstw.

¹¹ Zawojska A., Wpływ kursu walutowego na poziom wsparcia producentów rolnych na przykładzie Polski, Roczniki Naukowe SERiA, T. X, Z. 1, 2008, s. 499



Wykres 1: Udział dotacji, wsparcia i rekompensat w kształtowaniu dochodu z gospodarstwa rolnego
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN

Największe znaczenie dotacje mają dla gospodarstw typu AB i I. W 2008 stanowiły one ponad 70% osiągniętych przez nie dochodów. Oznacza to, że tego typu gospodarstwa są najmocniej wspierane przez instrumenty WPR. Na drugim biegunie znajdują się gospodarstwa typu E i C. Biorąc pod uwagę, że głównym instrumentem wsparcia dochodów rolników w Polsce są dopłaty obszarowe i ONW oraz, że suma wszystkich dotacji na 1 ha użytków rolnych we wszystkich typach są na podobnym poziomie, należy stwierdzić, że czynnikiem decydującym o poziomie wsparcia dochodów rolników jest powierzchnia posiadanego gospodarstwa. W ten sposób specjalnie premiiowane są typy gospodarstw o dużej średniej powierzchni użytków rolnych.

Wnioski

Przedstawione informacje pozwalają na wyciągnięcie poniższych wniosków, mających szczególne znaczenie przy ustalaniu kształtu WPR w następnej perspektywie budżetowej 2014-2020:

1. Stwierdzono istotny udział płatności obszarowych i ONW w sumie wszystkich dotacji (od 74,03% w 2004 roku do 89% w 2005). Miały one szczególnie duże znaczenie dla gospodarstw typu C i I. Na drugim biegunie były gospodarstwa typu E, gdzie stanowiły one ok. 50% dotacji.
2. Zanotowano znaczący wzrost poziomu wsparcia gospodarstw w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych z poziomu 120-180 zł/ha w roku 2004 do 718-846 zł/ha (w zależności od typu). Nie zauważono natomiast dużego zróżnicowania wsparcia na 1 ha użytków rolnych w zależności od typu, co wynika z obowiązującego systemu wsparcia uzależnionego głównie od powierzchni a nie od rodzaju prowadzonej działalności.
3. Zaobserwowano niezwykle duże zróżnicowanie udziału wsparcia WPR w kształtowaniu dochodu gospodarstw w zależności od ich typu (co wynika

z systemu dopłat uzależnionego od powierzchni). Oznacza to, że gospodarstwa o niewielkiej powierzchni w znacznie większym stopniu opierają się na dochodach osiągniętych z produkcji a nie instrumentach WPR.

4. Stwierdzono w badanym okresie stały wzrost udziału wsparcia i dotacji w kształtowaniu się dochodu gospodarstw. Wyjątkiem był rok 2008 kiedy to z powodu niekorzystnych zjawisk atmosferycznych produkty rolne osiągały wysokie ceny na rynkach światowych co pozwoliło zwiększyć dochody rolników oraz płatności bezpośrednie były przeliczane po niekorzystnym dla rolników kursie.

Literatura

1. Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A.: Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006
2. Council Directive 75/268/EEC of April 1975 on mountain and hill farming in certain less-favored areas
3. Drożdżel L. (red), Trzy lata po akcesji, ARiMR, Warszawa 2007
4. Pomajda W., [red.] ARiMR – dokonania i zamierzenia, ARiMR, Warszawa 2004
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych, załącznik nr. 4
6. Skarżyńska A., Goraj L., Ziętek I. Metodologia SGM „2002” dla typologii gospodarstw rolnych w Polsce, IERiGŻ, Warszawa 2005
7. Stiglitz J.E., Some theoretical aspects of agricultural Policies, The World Bank Research Observer, Vol. 2, No 1, 1987
8. Traktaty Rzymskie
9. Ustawa o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru Dz. U. z 2004r. Nr 6, poz. 40
10. Wilkin J., Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście europejskim i globalnym. Implikacje teoretyczne i praktyczne, [w:] Płowiec U. (red.) Polityka gospodarcza a rozwój kraju, PTE, Warszawa 2009
11. Wyniki standardowe uzyskane, przez indywidualne gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN, Część II, Analiza wyników standardowych. 2004, 2005, 2006, 2007, 2008
12. Zawajska A., Wpływ kursu walutowego na poziom wsparcia producentów rolnych na przykładzie Polski, Roczniki Naukowe SERiA, T. X, Z. 1, s. 499, 2008
13. Ziętek I., Współczynniki standardowej nadwyżki bezpośredniej „2004” dla typologii gospodarstw rolnych w Polsce, IERiGŻ, Warszawa 2008

Summary

This paper presents the instruments of the CAP supporting farm income. In the first part of the article pointed out some basic information about these instruments. In the second part calculated the amount of support per 1 ha of agricultural land, depending on the type of farms and their impact on the level of farms income (based on data from FADN). Found a high share of direct payments and LFA payments in total payments, reaching range from 74% in 2004 to 89% in 2005

and an increase of the level of support households per 1 ha of agricultural land, from 120-180 zł/ha in 2004 to 718-846 zł/ha in 2008. There was also observed significant differentiation of subsidies farm income, depending on the type of farming.

Informacje o autorze:

Dr Piotr Gołasa

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkołą Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

02-787 Warszawa

ul. Nowoursynowska 166

piotr_golasa@sggw.pl

Jarosław Gołębiewski

Podział korzyści ekonomicznych w kanałach marketingowych na rynku żywności w warunkach zmieniającej się koniunktury gospodarczej

Distribution of economic benefits in marketing channels on the food market under changing economic conditions

W opracowaniu przedstawiono dostosowania przedsiębiorstw funkcjonujących w kanałach marketingowych artykułów żywnościowych do zmieniających się warunków makroekonomicznych. W oparciu o dane statystyczne prezentujące wyniki podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na rynku żywności dokonano analizy zmian przychodów ze sprzedaży i wartości dodanej. Przeprowadzono również szczegółową analizę zmian struktury dochodów osiąganych w kanałach dystrybucji żywności.

Wstęp

Kanał marketingowy jest strukturą tworzoną przez podmioty uczestniczące w procesie udostępniania produktów i usług konsumentom lub użytkownikom instytucjonalnym¹. Partnerami są producenci i pośrednicy realizujący zadania niezbędne do ułatwienia wymiany. Podstawową ich rolą w gospodarce jest wypełnianie luki między producentami i finalnymi użytkownikami przez zapewnienie dostępności towarów i usług². Sprowadza się to do tworzenia użyteczności czasu, miejsca i formy, które składają się na wartość dodaną całego procesu dystrybucji. Specyfiką kanałów marketingowych artykułów żywnościowych jest złożony i rozbudowany system ogniw pośredniczących w zaopatrzeniu rynków konsumenckich. Jest on wynikiem specyfiki produktów żywnościowych i preferencji nabywców, którzy oczekują coraz bardziej przetworzonych wyrobów. Spełnienie tych oczekiwań wymusza funkcjonowanie między rolnikami (producentami surowców żywnościowych) a konsumentami sieci różnorodnych pośredników realizujących funkcje marketingowe takie jak: przetwórstwo spożywcze, pakowanie, magazynowanie, transport, dystrybucja. Można wyróżnić trzy podstawowe kategorie tych pośredników: przemysł spożywczy, hurtowników artykułów spożywczych i detalistów. Uzasadnieniem dla funkcjonowania kolejnych ogniw w kanale dystrybucji jest poszukiwanie bardziej efektywnych sposobów rozdysponowania żywności. Pośrednicy na rynku żywności umożliwiają spełnianie funkcji marketingowych w sposób bardziej efektywny niż gdyby realizowali je rolnicy lub konsumenci indywidualnie.

¹ L. W. Stern, A. I. El-Ansary, A. T. Coughlan, Kanały marketingowe, PWN 2002, s. 16.

² A. Czubała, Dystrybucja produktów, PWE, Warszawa 1996 s. 14.

Funkcjonowanie podmiotów tworzących kanały dystrybucji wymaga zaangażowania podstawowych czynników wytwórczych: ziemi, pracy, kapitału. Wykorzystywane w kanałach marketingowych zasoby generują dochody. Kluczowym aspektem analizy ekonomicznej funkcjonowania kanałów dystrybucji na rynku żywnościowym staje się zatem zagadnienie redystrybucji tych dochodów między różne grupy społeczne, w tym głównie pracowników i właścicieli kapitału³.

Celem opracowania jest określenie czy i jakie zmiany wystąpiły w redystrybucji dochodów osiągniętych w kanałach marketingowych artykułów żywnościowych w Polsce pod wpływem zmian warunków makroekonomicznych. Zmiany koniunktury gospodarczej, w ostatnich 10 latach, kryzys żywnościowy w drugiej połowie pierwszej dekady XXI w. skłaniają do postawienia pytań: jakie dostosowania wystąpiły w sferze płac i zysków w sektorze żywnościowym, które podmioty gospodarki w sektorze żywnościowym zostały obciążone kosztami przewycięzania kryzysu i czy kryzys gospodarczy wywołał trwałe zmiany w udziale zysków i płac?

Podstawą źródłową opracowania były dane statystyczne obrazujące wyniki finansowe podmiotów gospodarczych funkcjonujących w głównych ogniwach kanałów marketingowych artykułów żywnościowych w latach 2002-2011. Wyniki finansowe branż pochodzą z danych zbieranych przez GUS w formularzach F-01 i F-02. Dane dotyczą tych branż, których nie obejmują zasady tajemnicy statystycznej.

Czynniki makroekonomiczne kształtujące funkcjonowanie kanałów marketingowych na rynku żywności

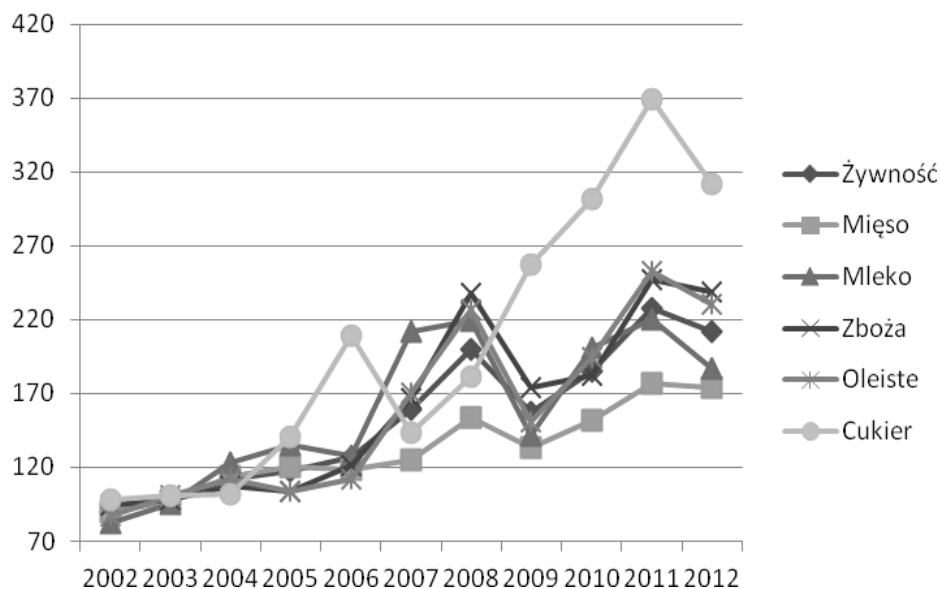
Warunki makroekonomiczne są wynikiem równoczesnego, wielopoziomowego oddziaływania czynników ekonomicznych kraju i przeobrażeń w gospodarce światowej. Problem uwarunkowań globalnych staje się coraz ważniejszy, ponieważ wiele podmiotów sektora żywnościowego działa na skalę międzynarodową lub współpracuje z innymi firmami, które na taką skalę działają. Jak podkreśla Wojtyna intensyfikacja procesów globalizacji ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania gospodarki i relacji między pracą i kapitałem. Wzrost podaży pracy w gospodarce światowej w wyniku włączenia się w nią gospodarki Chin, Indii oraz krajów Europy Środkowej i Wschodniej poważnie zmodyfikował relacje między kapitałem i pracą. W wyniku wzrostu podaży pracy z tych obszarów relatywnie rzadkim czynnikiem stał się kapitał, a relatywnie obfitym – praca⁴.

Pierwsza dekada XXI w. była okresem szczególnie gwałtownych zmian w gospodarce światowej. Szczególne znaczenie miał kryzys finansowy, którego źródłem było załamanie na rynku kredytów hipotecznych w USA w 2007 r. Kryzys ten w bardzo krótkim czasie objął swoim negatywnym oddziaływaniem całą gospodarkę światową. Na negatywne procesy na rynkach finansowych nakładały się zjawiska kryzysowe na rynku żywnościowym. Gwałtowny wzrost cen produktów rolnych w końcu pierwszej dekady

³ J. Gołębiowski, *Efektywność systemów marketingowych w gospodarce żywnościowej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2010, s.208

⁴ A. Wojtyna, *Przyczyny i implikacje zmian w udziale zysków i płac w PKB, /w:/ Zależności między produktywnością, dochodami i zatrudnieniem w krajach o różnym poziomie rozwoju*, PWE, Warszawa 2010, s. 248.

XXI w. oddziaływał na przetwórstwo i dystrybucję żywności oraz ekonomikę przemysłu spożywczego i sektorów handlu hurtowego i detalicznego. Zakres zmian cen artykułów żywnościowych na świecie w latach 2002-2012 przedstawia rysunek 1.

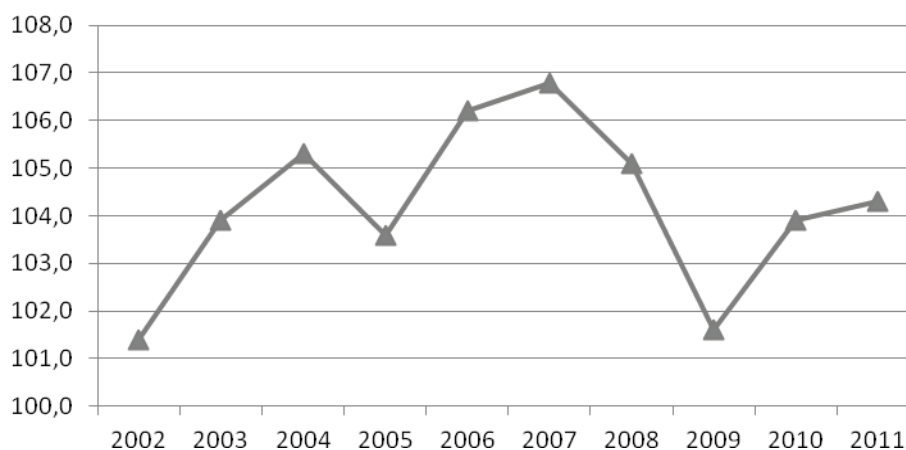


Rysunek 1. Indeksy cen artykułów żywnościowych FAO w latach 2002-2012 (2002-2004 =100)

Źródło: FAO Food Price Index, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/> [Dostęp 20.11.2012]

W okresie 2005-2008 nastąpił znaczny wzrost światowych cen najważniejszych surowców żywnościowych. Ceny zbóż i innych produktów rolnych wzrosły dwukrotnie. Wysoki poziom cen utrzymywał się również w 2011 r. Sytuacja ta spowodowała polityczną i ekonomiczną niestabilność zarówno w krajach biednych, jak i wysoko rozwiniętych i wpływała na funkcjonowanie całego systemu żywnościowego.

Odziaływanie szerokiego spektrum uwarunkowań globalnych, finansowych, rynkowych i politycznych kształtowało koniunkturę gospodarczą w minionej dekadzie również w Polsce. Na rysunku 2 przedstawiono zmiany dynamiki PKB w Polsce w latach 2002-2011. Po względnie dobrym okresie po wejściu do Unii Europejskiej, kiedy polska gospodarka rozwijała się w tempie powyżej 6% rocznie (lata 2006-2007), nastąpiło spowolnienie w latach 2008-2009. Szczególnie istotne dostosowania nastąpiły w 2009 r, kiedy to ograniczenie popytu zagranicznego spowodowało, że polskie przedsiębiorstwa zmniejszyły również swoją aktywność gospodarczą.



Rysunek 2. Wskaźniki dynamiki PKB w latach 2002-2011 (rok poprzedni =100)

Źródło: Roczne wskaźniki makroekonomiczne,

http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm

W tabeli 1 przedstawiono zmiany tempa wzrostu podstawowych kategorii makroekonomicznych w okresie 2002-2011. Dane te wskazują na główne czynniki wzrostu gospodarczego w analizowanym okresie.

Tabela 1. Zmiany tempa wzrostu podstawowych wielkości makroekonomicznych w okresie 2002-2011.

Wyszczególnienie	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011	Średnio 2002-2011
Wartość dodana brutto ogółem (ceny stałe)	103,4	105,3	103,5	104,3	104,1
rolnictwo	103,7	97,3	103,5	97,8	100,3
przemysł	106,4	107,8	100,9	110,0	106,7
budownictwo	96,9	109,5	105,0	108,2	104,9
handel	102,1	104,5	107,9	98,2	103,4
Popyt krajowy	103,3	106,1	99,4	103,4	104,1
Spożycie ogółem	103,3	104,2	103,0	101,5	103,5
spożycie indywidualne	103,4	104,0	103,8	102,5	103,6
Akumulacja	103,2	113,5	103,7	110,5	106,0
Eksport towarów i usług	110,9	110,5	76,0	107,7	108,3
Import towarów i usług	109,3	111,8	103,8	105,5	107,6

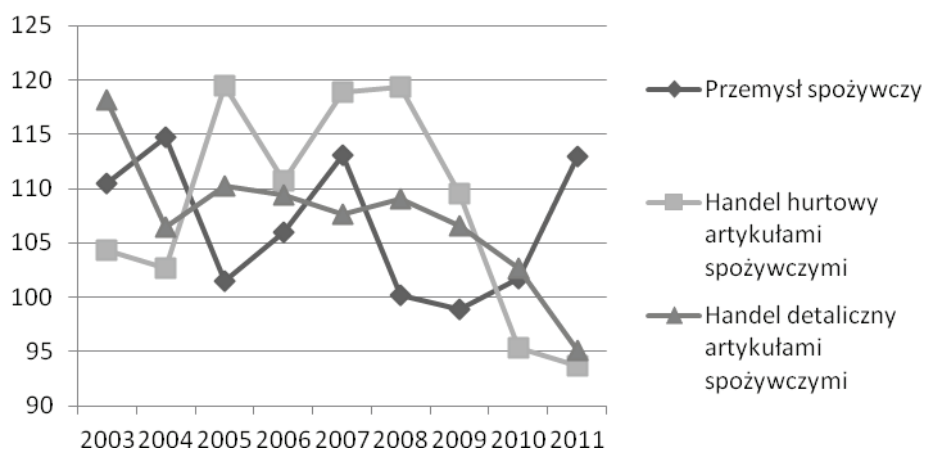
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Roczne wskaźniki makroekonomiczne,

http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm

Rozwój sektorów produkcji i dystrybucji żywności w Polsce w latach 2002-2011

W kanałach marketingowych artykułów żywnościowych podstawową rolę odgrywają przedsiębiorstwa funkcjonujące w trzech sektorach gospodarki, tj. przemysł spożywczy handel hurtowy artykułami spożywczymi i handel detaliczny. W ostatniej dekadzie rozwój tych sektorów przebiegał zarówno w płaszczyźnie ilościowej jak

i jakościowej. Zmiany technologiczne w sferze produkcji i handlu, wprowadzenie nowych technik marketingowych w organizacji sprzedaży wpływało na kształtowanie się oferty artykułów spożywczych na rynkach krajowych i zagranicznych. W latach 2002-2011 zmieniały się również wskaźniki ilościowe charakteryzujące działalność poszczególnych ogniw marketingowych na rynku żywnościowym. Na rysunku 3 przedstawiono dynamikę przychodów netto ze sprzedaży w przemyśle spożywczym, handlu hurtowym i detalicznym artykułami spożywczymi w Polsce w latach 2002-2011. Dynamika wzrostu badanych sektorów w analizowanym okresie była wyższa niż tempo wzrostu produktu krajowego brutto (4,2%). W największym tempie rosły przychody ze sprzedaży w sektorach dystrybucyjnych (7,8% w handlu hurtowym i 7,1% w handlu detalicznym). Nieznacznie tylko niższe było tempo wzrostu przychodów przemysłu spożywczego, które w latach 2002-2011 wyniosło 6,5% rocznie.



Rysunek 3 Dynamika przychodów ze sprzedaży netto (ceny stałe z 2011)
Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych GUS

Z danych rysunku 3 wynika ponadto, że okres przed wejściem Polski do UE był relatywnie dobrym dla przemysłu spożywczego i handlu detalicznego. Przeciętne tempo wzrostu tych sektorów wynosiło w latach 2003-2004 około 12% rocznie. Wolniejszym tempem wzrostu charakteryzował się w tym okresie handel hurtowy artykułami spożywczymi (3,5%). W okresie 2005-2007 tempo wzrostu przychodów ze sprzedaży w przemyśle spożywczym i handlu detalicznym nieco osłabło (odpowiednio 6,7% i 9,1%). Okres ten charakteryzował się natomiast bardzo dobrymi wynikami sektora handlu hurtowego (ponad 16% rocznie). Sytuacja kryzysowa w gospodarce światowej znalazła odzwierciedlenie w wynikach sektorów produkcji i dystrybucji żywności w Polsce. Szczególnie dotknęło to przemysł spożywczy, w którym w latach 2008-2010 przychody ze sprzedaży rosły zaledwie w tempie 0,3% rocznie. W sektorach handlu hurtowego i detalicznego skutki wyraźnie zaznaczyły się dopiero w 2010 i 2011. W 2011 r. nastąpiła znaczna poprawa sytuacji w przemyśle spożywczym. W tym roku w stosunku do 2010 r. przychody ze sprzedaży wzrosły o ponad 13%. Przedstawione wyniki wskazują bardzo wyraźnie, iż w analizowanym okresie podstawą rozwoju przemysłu spożywczego w Polsce

były głównie zmiany chłonności rynków zagranicznych. W przypadku ogniw dystrybucyjnych decydujące znaczenie miała chłonność rynku krajowego. Spadek dynamiki spożycia ogółem i spożycia indywidualnego spowodował osłabienie tempa wzrostu handlu hurtowego i detalicznego artykułami spożywczymi.

Ważnym elementem oceny rozwoju kanałów marketingowych żywności jest analiza wartości dodanej wytworzonej w poszczególnych ich ogniwach. Jak podkreśla się w literaturze jest ona częścią produkcji globalnej, po potrąceniu tzw. zużycia pośredniego, obejmuje wartość produktów finalnych i części produktów kooperacyjnych, które zostały zużyte do wyrobu produktów finalnych. Wartość dodaną w przemyśle spożywczym można określić jako wartość usług oferowanych przez przemysł, podnoszących wartość podstawowych produktów rolnych, poddanych dalszemu przetworzeniu. Na wartość dodaną w przemyśle spożywczym składają się: koszty wynagrodzeń wraz z obciążeniami, amortyzacja, podatki obciążające koszty (bez VAT i akcyzy), koszty finansowe i wynik finansowy brutto⁵.

Wartość dodana stanowi liczbowy wymiar nowo wytworzonej wartości w danym przedsiębiorstwie lub gałęzi gospodarki. Jest ona różnicą między osiągniętym przychodem ze sprzedaży a wartością nakładów poniesionych na zakup dóbr i usług wytworzonych przez inne przedsiębiorstwa. Korekta wartości dodanej operacyjnej o saldo przychodów i kosztów finansowych (bez płaconych odsetek) oraz zysków nadzwyczajnych pozwala na ustalenie tzw. wartości dodanej całkowitej⁶. Wartość dodana wytworzona przez przetwórców żywności pośredników handlowych zwiększa produkt krajowy brutto⁷.

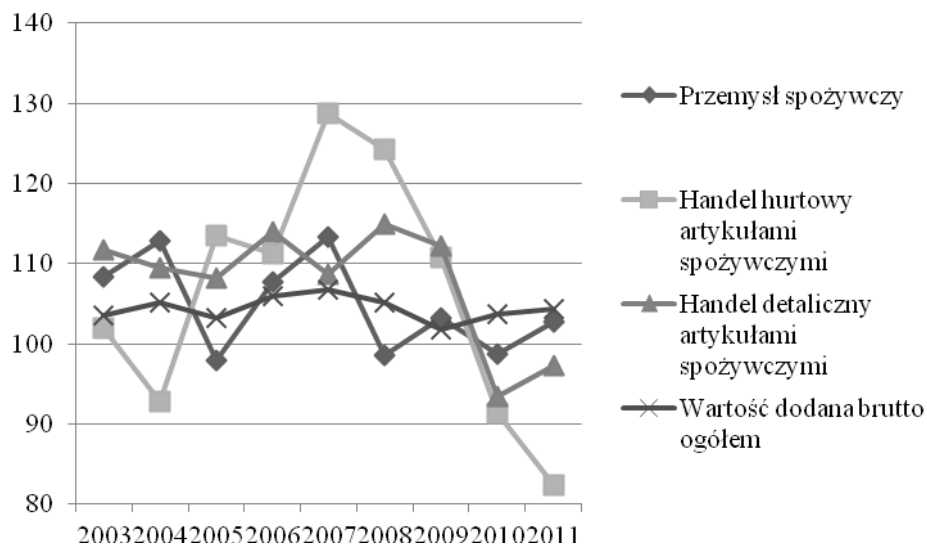
W latach 2002-2011 w przedsiębiorstwach funkcjonujących w kanałach marketingowych na rynku żywności realna wartość dodana brutto wzrosła. Największa zmiana wystąpiła w handlu detalicznym. W 2011 r. wartość dodana brutto była wyższa o ponad 90% niż na początku analizowanego okresu. Znaczny wzrost wystąpił również w sektorze przemysłu spożywczego (o 51%) i handlu hurtowego (o 59%). Na rysunku 4 zaprezentowano zmiany dynamiki wartości dodanej brutto w poszczególnych ogniwach systemu marketingowego artykułów żywnościowych na tle zmian wartości dodanej brutto ogółem dla polskiej gospodarki.

Z zaprezentowanych danych wynika, że wzrostu tempo wzrostu sektorów związanych z produkcją i dystrybucją żywności w latach 2002-2011 było wyższe niż całej gospodarki. Wartość dodana handlu detalicznego wzrastał średniorocznie o 7,5%, handlu hurtowego o 5,3%, a przemysłu spożywczego o 4,7%. Średnioroczny wzrost wartości dodanej brutto ogółem w polskiej gospodarce wyniósł natomiast 4,4%. Z danych zaprezentowanych na rysunku 4 wynika, że zmiany koniunktury gospodarczej po 2008 roku spowodowały znaczne spowolnienie rozwoju sektorów żywnościowych. Dynamika wzrostu wartości dodanej przemysłu spożywczego była niższa niż dynamika wartości dodanej ogółem, a od 2010r sytuacja ta dotyczyła również sektorów dystrybucyjnych.

⁵ J. Drożdż, Analiza ekonomiczno-finansowa wybranych branż przemysłu spożywczego w latach 2002-2009, seria Studia i Monografie, nr 151, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 7

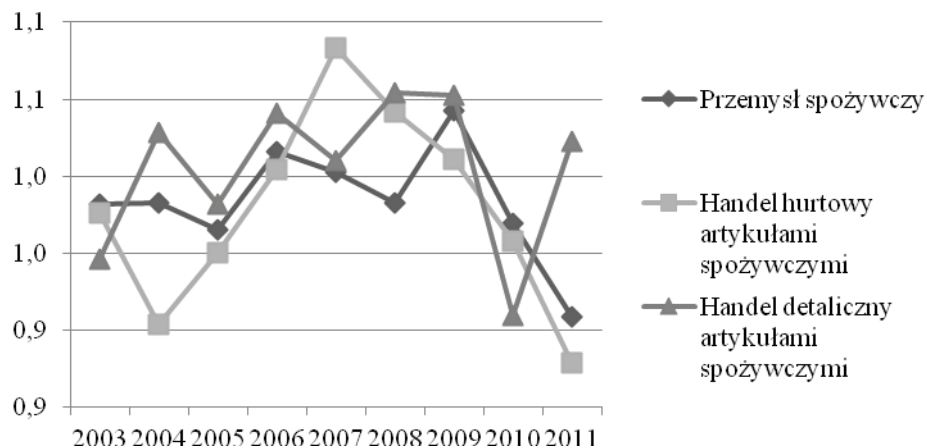
⁶ L. Bednarski, Analiza finansowa w przedsiębiorstwie, PWE, Warszawa 2007, s. 150

⁷ R. Mroczek, R. Urban, Wartość produkcji sprzedanej i wartość dodana przemysłu spożywczego /w:/ Procesy dostosowawcze polskiego przemysłu spożywczego do zmieniającego się otoczenia rynkowego (1), nr 4/2011, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 21



Rysunek 4 Dynamika wartości dodanej w kanałach marketingowych (rok poprzedni =100)
 Źródło: jak na rysunku 3

Porównanie dynamiki zmian realnych wielkości wartości dodanej brutto i przychodów netto ze sprzedaży pozwala określić główne źródła wzrostu poszczególnych ogniw w kanałach marketingowych artykułów żywnościowych. Na rysunku 5 przedstawiono relację dynamiki wartości dodanej brutto do dynamiki przychodów netto ze sprzedaży w okresie 2003-2011. Relacja powyżej jedności wskazuje, że wzrost danego sektora był pobudzany wzrostem wartości dodanej. Relacja poniżej 1 wskazuje natomiast, iż źródłem wzrostu były przede wszystkim zmiany cen surowców i kosztów energii i materiałów.



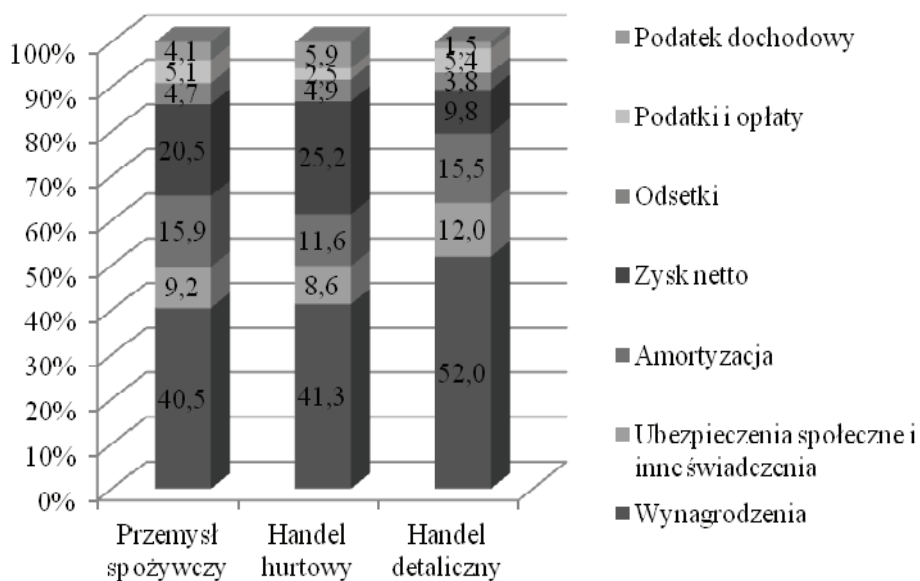
Rysunek 5, Relacja dynamiki wartości dodanej brutto do dynamiki przychodów netto ze sprzedaży w latach 2003-2011
 Źródło jak na rysunku 3

Z danych zaprezentowanych na rysunku 5 wynika, że w okresie 2003-2005 i 2010-2011 na wzrost przychodów przedsiębiorstw w większym stopniu oddziaływały czynniki kosztowe związane z zużyciem pośrednim. W latach 2006-2009 natomiast wzrost sektorów wynikał z dynamiki wartości dodanej brutto.

Struktura wartości dodanej w kanałach marketingowych

Na rysunku 6 zaprezentowano dane dotyczące struktury wartości dodanej brutto w poszczególnych ogniwach systemu marketingowego artykułów spożywczych w latach 2002–2011. Jak wynika z zaprezentowanych danych, 52% w handlu detalicznym oraz 40,5 % w przemyśle spożywczym i 41,3 % w handlu hurtowym artykułami spożywczymi stanowiły wynagrodzenia. Uwzględniając pozostałe świadczenia dla pracowników, na opłatę kosztów pracy przeznaczane było od 50% w przemyśle spożywczym i handlu hurtowym do 64% w handlu detalicznym wartości dodanej brutto.

Kolejne ważne pozycje w strukturze wartości dodanej stanowiły koszty amortyzacji i zysk netto. Odpisy amortyzacyjne stanowiły od 11,6% w handlu hurtowym do 15,9% w przemyśle spożywczym. Udział zysku netto kształtował się na poziomie od 9,8% w handlu detalicznym do 25,2% w handlu hurtowym. Zróżnicowany był także poziom odprowadzonych podatków – zarówno podatku dochodowego, jak i podatków obciążających koszty.



Rysunek 6. Struktura wartości dodanej brutto w sektorach produkcji i dystrybucji żywności
Źródło jak na rysunku 3

Wartość dodana podlega na poziomie przedsiębiorstwa podziałowi pomiędzy pracowników (wynagrodzenie i inne świadczenia), budżet (podatek dochodowy, pozostałe obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego oraz podatki i opłaty obciążające koszty), właścicieli kapitału (płacone odsetki i prowizje od pożyczek i kredytów, dywidendy wypłacane wspólnikom i akcjonariuszom z zysku netto) i przedsiębiorstwo (amortyzacja i zysk netto pozostający na potrzeby firmy). Wartość dodana nie jest zatem tylko kategorią dochodową, ale reprezentuje podział dochodów między głównych uczestników gospodarki, tj. pracowników, właścicieli kapitału, budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstwa. W tabeli 2 przedstawiono udział głównych podmiotów zaangażowanych w funkcjonowanie kanałów marketingowych na rynku żywności w wartości dodanej brutto.

Tabela 2. Redystrybucja dochodów kanałach marketingowych pomiędzy głównych uczestników gospodarki

Wyszczególnienie	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011	Średnio w latach 2002-2011
Przemysł spożywczy					
Pracownicy	51,6	48,9	48,8	49,0	49,7
Przedsiębiorstwo i właściciele kapitału	39,0	40,9	42,6	43,6	41,1
Budżet	9,4	10,3	8,6	7,4	9,2
Handel hurtowy artykułami żywnościowymi					
Pracownicy	48,5	50,6	49,1	54,1	49,9
Przedsiębiorstwo i właściciele kapitału	42,3	41,1	43,0	38,2	41,7
Budżet	9,3	8,3	7,8	7,7	8,4
Handel detaliczny artykułami spożywczymi					
Pracownicy	66,6	62,3	63,3	62,9	64,0
Przedsiębiorstwo i właściciele kapitału	26,6	30,5	30,1	30,0	29,2
Budżet	6,8	7,2	6,6	7,2	6,9

Źródło: jak na rysunku 3

Najkorzystniejsza sytuacja z punktu widzenia właścicieli kapitału występowała w przemyśle spożywczym i handlu hurtowym. Udział zysku netto, odsetek i amortyzacji stanowił w przedsiębiorstwach funkcjonujących w tych ogniwach około 41%. Znacznie niższy udział w wartości dodanej mieli właściciele kapitału w przedsiębiorstwach handlu detalicznego (około 29). Oznacza to, że na 1 złotówkę wynagrodzeń przypadało 46 groszy dochodów z kapitału w przedsiębiorstwach handlu detalicznego i około 83 groszy w przemyśle spożywczym i handlu hurtowym. Analiza w ujęciu dynamicznym wskazuje, iż we wszystkich ogniwach łańcucha marketingowego żywności nieznacznie zmieniła się relacja wynagrodzenia kapitału do wynagrodzenia pracy. Zmiana warunków makroekonomicznych spowodowała wzrost udziału dochodów z kapitału przy zmniejszeniu udziału dochodów z pracy. Należy podkreślić jednak, że badanym okresie nie była to trwała tendencja szczególnie w odniesieniu do sektorów handlu hurtowego i detalicznego.

Podsumowanie

W opracowaniu przedstawiono dostosowania przedsiębiorstw funkcjonujących w kanałach marketingowych artykułów żywnościowych do zmieniających się warunków makroekonomicznych. W oparciu o dane statystyczne prezentujące wyniki podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na rynku żywności dokonano analizy zmian przychodów ze sprzedaży i wartości dodanej. Przeprowadzono również szczegółową analizę zmian struktury dochodów osiąganych w kanałach dystrybucji żywności. Badania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

1. Okres pierwszej dekady XXI wieku charakteryzował się znacznymi zmianami sytuacji gospodarczej wywołanymi kryzysem na rynkach finansowych i sytuacją popytowo-podażową na rynku żywnościowym.
2. Zmiany koniunktury gospodarczej wymuszały dostosowania podmiotów funkcjonujących w kanałach marketingowych przejawiające się zmniejszeniu dynamiki przychodów ze sprzedaży netto i wartości dodanej brutto.
3. Wpływ zmian sytuacji gospodarczej na redystrybucję korzyści ekonomicznych w sektorach produkcji i dystrybucji żywności był niewielki. Nieznaczny wzrost udziału zysków i innych dochodów z kapitału kosztem dochodów z pracy nie wykazywał trwałej tendencji.

Literatura

- Bednarski L., Analiza finansowa w przedsiębiorstwie, PWE, Warszawa 2007.
Czubała A., Dystrybucja produktów, PWE, Warszawa 1996.
Drożdż J., Analiza ekonomiczno-finansowa wybranych branż przemysłu spożywczego w latach 2002-2009, seria Studia i Monografie, nr 151, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
FAO Food Price Index, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>
Gołębiewski J., Efektywność systemów marketingowych w gospodarce żywnościowej, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2010.
Mroczek R., Urban R., Wartość produkcji sprzedanej i wartość dodana przemysłu spożywczego /w:/ Procesy dostosowawcze polskiego przemysłu spożywczego do zmieniającego się otoczenia rynkowego (1), nr 4/2011, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
Roczne wskaźniki makroekonomiczne, http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm
Stern L. W., El-Ansary A. I., Coughlan A. T., Kanały marketingowe, PWN 2002.

Summary

This paper presents the adaptation of enterprises operating in the food marketing channels to changing macroeconomic conditions. Based on the statistical data showing the results of economic entities operating in the food market the analysis of changes in sales and value added. Also carried out a detailed analysis of changes in the structure of income earned in the food distribution channels.

Informacje o autorze:

Dr hab. Jarosław Gołębiewski

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

e-mail: jaroslaw_golebiewski@sggw.pl

Wojciech Gotkiewicz, Piotr Bórawski, Dorota Stefańska

Funkcjonowanie gospodarstw rolnych uczestniczących w programie rolnośrodowiskowym na przykładzie powiatu mławskiego

Functioning of farms included in agri-environmental programme based on the example of Mława poviát

W artykule przedstawiono funkcjonowanie gospodarstw rolnych położonych na terenie powiatu mławskiego w województwie mazowieckim, których właściciele są beneficjentami programu rolnośrodowiskowego. Badaniami objęto 60 rolników. Podstawowym narzędziem badawczym był kwestionariusz wywiadu opracowany w Katedrze Agrobiznesu i Ekonomii Środowiska UWM w Olsztynie. Otrzymane wyniki pokazują, że program rolno środowiskowy jest jednym z najważniejszych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej służących zachowaniu zasobów środowiska naturalnego na obszarach wykorzystywanych rolniczo. Związane z nim płatności powodują, że rolnicy są bardziej zmotywowani do prowadzenia działalności prośrodowiskowej w swoich gospodarstwach. Zakres tych działań ogranicza się jednak prawie wyłącznie do ochrony gleb i wód oraz użytków zielonych. Istnieje potrzeba modyfikacji programu tak, aby objąć nim wszystkie aspekty ochrony środowiska na terenach wykorzystywanych rolniczo.

Wprowadzenie

Intensyfikacja i mechanizacja rolnictwa oraz niewłaściwa agrotechnika doprowadziły do degradacji i zubożenia środowiska poprzez zanieczyszczenie gleby, wód, powietrza, zmian stosunków wodnych oraz ograniczenia bioróżnorodności i niekorzystne zmiany w krajobrazie. Niszczenie naturalnej bazy jaką jest środowisko narusza zasadę sprawiedliwości międzypokoleniowej. Na mocy tej zasady gospodarowanie zasobami ma się odbywać w taki sposób, aby nie ograniczać ich dla potrzeb kolejnych pokoleń¹.

W celu zapobieżenia negatywnemu wpływowi działalności rolniczej na środowisko przyrodnicze stworzono szereg mechanizmów i instrumentów, które pozwalają godzić funkcje produkcyjne z zachowaniem stanu zasobów środowiska. Do jednych najważniejszych z nich należy program rolnośrodowiskowy będący narzędziem Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

Program rolnośrodowiskowy powstał w ramach tzw. pakietu Mac Sharry'ego, w ramach którego dokonano znaczącej modyfikacji stosowanych instrumentów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich. Z punktu widzenia środowiska, najważniejszym

¹ Łuczka-Bakuła W.: W kierunku rolnictwa zrównoważonego-od programów rolno środowiskowych do Cross-compliance. Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczek we Wrocławiu, Wrocław 2006, nr 540: 291-296.

krokiem było wprowadzenie działań rozwoju obszarów wiejskich, później określonych mianem tzw. II filaru WPR:

- programów rolnośrodowiskowych,
- zalesień gruntów rolnych,
- rent strukturalnych.

Pierwszy z wymienionych instrumentów polegał na przyznawaniu rolnikom dotacji za dodatkowe usługi na rzecz środowiska i stał się najważniejszym (pod względem udziału w wydatkach WPR) instrumentem unijnych programów rozwoju wsi. Dzięki jego stosowaniu rolnicy są zachęcani do generowania korzyści zewnętrznych o charakterze dóbr publicznych (zachowanie i wzbogacanie środowiskowych i społecznych walorów obszarów wiejskich)².

Programy rolnośrodowiskowe zostały określone rozporządzeniem Rady EWG 2078 z 1992 roku w sprawie metod produkcji rolnej zgodnymi z wymogami ochrony środowiska i utrzymania krajobrazu. Aktualnie obowiązującym jest Rozporządzenie Rady (WE) nr 473/2009³ z dnia 25 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 144 z 09.06.2009 r.). Rozporządzenie to określa ogólne zasady programów. Szczegóły takie jak: cele programu, warunki uczestnictwa i jego realizacji, górny limit wysokości stawek dla poszczególnych pakietów, zasady ich obliczania, monitoring i ocenę programu ustanowiło każde państwo członkowskie⁴. Wsparciem finansowym objęte są działania rolnośrodowiskowe takie jak:

- użytkowanie gruntów rolnych zgodne z zasadami ochrony środowiska, przywracanie wartości środowiska przyrodniczego, zasobów naturalnych, struktury gleby i zasobów genetycznych,
- ochrona walorów przyrodniczych na terenach rolniczych, które są zagrożone,
- zachowanie ekstensywnej gospodarki na gruntach ornych i użytkach zielonych,
- utrzymanie krajobrazów i historycznych cech obszarów rolniczych,
- tworzenie planów ochrony środowiska w działalności rolniczej⁵.

W Polsce prace nad programem rolnośrodowiskowym rozpoczęto jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej. Z otrzymanych środków finansowych w kwocie 1,2 mln euro zostały zrealizowane dwa projekty pilotażowe. Pierwszy w ramach programu PHARE 99, w latach 2001-2002 obejmował regiony: podkarpacki i warmińsko-mazurski. Przystąpiły do niego 583 gospodarstwa (16820,3 ha), 380

² Kociszewski K.: Środowiskowe aspekty planowanej reformy Wspólnej Polityki Rolnej, Roczniki Nauk Rolniczych, SERIA G, T. 98, z. 3, Warszawa, 2011, s. 85

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 473/2009 z dnia 25 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 144 z 09.06.2009 r.).

⁴ Aktualnie obowiązującym aktem prawnym dotyczącym krajowego programu rolno środowiskowego jest Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Program rolnośrodowiskowy" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. ((Dz. U. 2012.278)

⁵ <http://uma.sggw.pl/sobolewska.pdf>

gospodarstw (7401,1 ha) z Podkarpacia i 203 (9419,1 ha) z Warmii i Mazur. Drugi zaś, w ramach programu SAPARD, realizowany był jesienią 2003 roku i obejmował cztery obszary:

- dolinę ujścia Warty – 50 gospodarstw o łącznej powierzchni ok. 1000 ha,
- dolinę Biebrzy i Narwi – 200 gospodarstw o łącznej powierzchni ok. 2000 ha,
- region warmińsko-mazurski – 200 gospodarstw o łącznej powierzchni ok. 6000 ha,
- region podkarpacki – 300 gospodarstw o powierzchni ok. 6000 ha⁶.

Po akcesji, Krajowy Program Rolnośrodowiskowy (lata 2004-2006) obejmował 7 pakietów zawierających 40 opcji:

- rolnictwo zrównoważone,
- rolnictwo ekologiczne,
- utrzymanie łąk ekstensywnych,
- utrzymanie ekstensywnych pastwisk,
- ochrona gleb i wód,
- strefy buforowe
- ochrona rodzimych ras zwierząt gospodarskich.

W ramach PROW 2004-2006 w ciągu trzech okresów programowania wypłacono pomoc dla 1068 872 ha użytków rolnych. Najczęściej wybierany przez rolników był pakiet „Ochrona gleb i wód” – ponad 63% beneficjentów w skali kraju (najwięcej z województwa lubelskiego – 8447). Dość dużym zainteresowaniem cieszyły się pakiety: „Rolnictwo ekologiczne” – 11278, do którego najchętniej przystępowali rolnicy z województwa małopolskiego i „Utrzymanie łąk ekstensywnych” – 14213, do jego realizacji najczęściej przystępowali rolnicy z województwa lubelskiego. Bardzo małym zainteresowaniem wśród rolników cieszył się pakiet „Strefy buforowe” – 76. Do końca 2005 roku zadeklarowano utworzenie 277 tysięcy metrów pasów zadarnionych na obszarach graniczących ze zbiornikami wodnymi, z których połowa należała do województwa warmińsko-mazurskiego. Do tego pakietu rolnicy nie przystąpili w śląskim i opolskim. Do ochrony zagrożonych wyginieciem rodzimych ras zwierząt gospodarskich zgłoszono 9410 sztuk. Najwięcej zwierząt objęto ochroną w województwach wielkopolskim, podlaskim i podkarpackim po ok. 1600 sztuk, a najmniej w województwach lubuskim - 24 i opolskim – 32 sztuki⁷.

Krajowy program rolnośrodowiskowy na lata 2007-2013 składa się z 9 pakietów (49 wariantów). Został on wzbogacony w stosunku do programu realizowanego w latach 2004-2006 o trzy nowe pakiety:

- ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami NATURA 2000,
- ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach NATURA 2000,
- zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie.

⁶ <http://uma.sggw.pl/sobolewska.pdf>

⁷ Bujanowicz-Haraś B., Kasztelan A.: Ochrona środowiska w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Roczniki Naukowe SERiA 2009, t. XI, z. 4: 47-51.

Beneficjentem aktualnego programu rolnośrodowiskowe może zostać każdy właściciel gospodarstwa rolnego pod warunkiem, że:

- został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności,
- łączna powierzchnia posiadanych przez niego działek rolnych w rozumieniu przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, na których jest prowadzona działalność rolnicza wynosi co najmniej 1 ha;
- realizuje 5-letnie zobowiązanie rolnośrodowiskowe obejmujące wymogi wykraczające ponad podstawowe wymagania, w ramach określonych pakietów i ich wariantów, zgodnie z planem działalności rolnośrodowiskowej, na gruntach, na których rolnik zadeklarował realizację tego zobowiązania we wniosku,
- spełnia warunki przyznania płatności rolnośrodowiskowej w ramach określonych pakietów lub ich wariantów oraz wymogi określone w rozporządzeniu z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Program rolnośrodowiskowy" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013⁸.

W ramach programu rolnośrodowiskowego 2007-2013, w kampanii 2008 rolnicy złożyli 21727 wniosków, z których wydano ponad 20 tysięcy decyzji przyznających wsparcie na kwotę 162964 817,27 tys. złotych. Najwięcej wniosków złożono na terenie Lubelszczyzny – 2385 (prawie 11% wszystkich złożonych wniosków), a także z województwa wielkopolskiego – 2096 (10%) , kujawsko-pomorskiego – 2056 i mazowieckiego – 2052 po ok. 9,5%. Natomiast najmniej wniosków wpłynęło w województwach opolskim – 227 (1%) i śląskim – 282 (1,3%) wszystkich złożonych wniosków⁹.

W następnej kampanii 2009 wpłynęło 37 393 wnioski na łączną kwotę 369078089,29 złotych. Producenci rolni z województwa lubelskiego złożyli najwięcej wniosków o płatności rolnośrodowiskowe – 4206, następnie z województw mazowieckiego – 3919, kujawsko-pomorskiego – 3471. Najmniej zaś wniosków złożyli producenci z województw opolskie – 433 i śląskie 473¹⁰.

W 2010 roku złożono 65645 wniosków na kwotę 776238663,90 złotych, z czego ARiMR wydała 63662 decyzje o łącznej wartości 727165951,09 złotych. Najwięcej wniosków wpłynęło w województwie lubelskim – 7825, następnie w mazowieckim – 6636 i kujawsko-pomorskim – 5970. Podobnie jak w poprzednich kampaniach najmniej wniosków złożyli kolejno rolnicy z województwa śląskiego – 818, opolskiego – 1204 i lubelskiego – 1839. W kolejnym roku 2011 beneficjenci złożyli 88575 wniosków na sumę 1121813284,45 złotych, z których wydano 81494 decyzje

⁸ <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2007-2013/program-rolnosrodowiskowy/zasady-pryznawania-pлатnosci-rolno-srodowiskowej.html>

⁹ Mickiewicz A., Wawrzyniak B., M.: Analiza wybranych działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, Poznań 2009 2(12): 127-137.

¹⁰ Bujanowicz-Haraś B., Kasztelan A.: *Ochrona środowiska...* 2009. Op. Cit.

o wartości 986470934,06 złotych. Największą aktywnością wykazało się województwo lubelskie – 11310 złożonych wniosków, dalej mazowieckie – 8707 i wielkopolskie – 7865. Tradycyjnie najmniej wniosków wpłynęło w śląskim – 1186 i opolskim – 1856. W kampanii 2012 do ARiMR złożono 6419 wniosków o łącznej wartości 47 463 680,38 złotych. Producenci rolni z województwa lubelskiego złożyli 994 wnioski, z podlaskiego – 888 i małopolskiego – 636. Natomiast najmniej wniosków wpłynęło w województwie opolskim – 38, śląskim - 81 oraz lubuskim - 114¹¹.

Generalnie jak wynika z danych zawartych w opracowaniu „Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013”, udział pakietu „Ochrona gleb i wód” zmniejszył się do 23%, głównie na rzecz pakietu „Rolnictwo zrównoważone”, którego udział wzrósł do 22%. Zainteresowanie pakietem „Rolnictwo ekologiczne” wzrosło w analizowanym okresie w stosunku do lat 2004-2006 o około 3 %. Wzrosło również zainteresowanie pakietem „Ekstensywne trwałe użytki zielone” i jego udział wyniósł 23%. Najmniejszym zainteresowaniem w obecnym i poprzednim okresie programowania (poniżej 1%) charakteryzuje się pakiet „Strefy buforowe”¹².

Metodyka

Głównym celem przeprowadzonych badań była analiza wdrażania i realizacji programu rolnośrodowiskowego w gospodarstwach rolnych położonych na terenie powiatu mławskiego. Podmiotem badań, przeprowadzonych w 2012 roku, było 60 właścicieli gospodarstw rolnych. Obiekty do badań wytypowano w ramach doboru celowego. Głównym kryterium doboru był udział właścicieli gospodarstw w programie rolnośrodowiskowym.

Podstawowym narzędziem badawczym był opracowany w Katedrze Agrobiznesu i Ekonomii Środowiska UWM w Olsztynie, kwestionariusz wywiadu. Badania ankietowe uzupełniono wywiadami bezpośrednimi.

Wyniki badań

Powiat mławski położony jest w północno-wschodniej części Niziny Mazowieckiej. Ogólna powierzchnia powiatu wynosi 118182 ha, z czego użytki rolne zajmują 86199 ha (72,9% powierzchni powiatu). W strukturze użytkowania gruntów, grunty orne zajmują 55936 ha (64,8% powierzchni UR), łąki 19091 ha (16,2%), pastwiska 11025 ha (9,3%), sady 147 ha (0,1%), zaś grunty leśne i lasy 222090 ha (18,7%)¹³.

Warunki klimatyczne powiatu mławskiego są zmienne. Średnia roczna temperatura wynosi 7°C. Średnia temperatura najcieplejszego miesiąca lipca - 18°C,

¹¹https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:K66lbcWrx2cJ:www.arimr.gov.pl/uploads/media/24042012_Rolnosrod_7-13.pdf

¹² Projekt BDGzp-2120B-22/10. Przeprowadzenie badania pn.: Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Raport końcowy, t. II. Zamawiający Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi ul. Wspólna 30 00-930 Warszawa, Wykonawca Agrotec, IERiGZ-PIB, IUiNG-PIB, Listopad 2012, s. 298

¹³ <http://www.powiatmlawski.pl/327.powiat-w-liczbach.html?wiecej=290>

najniższego zaś stycznia - 4,2°C. Obszar powiatu charakteryzuje się niskim średnim opadem rocznym, którego suma wynosi 530 – 576 mm. Najwyższy opad w ciągu roku występuje od maja do września osiągając maksimum w lipcu, a najniższy zimą i na początku wiosny. W skali roku średnia prędkość wiatru waha się od 3,85 do 5,54 m/s¹⁴.

W świecie roślinnym przeważający gatunek w drzewostanie stanowi sosna – 75%. Jej towarzyszem często jest świerk – 5%, rzadziej modrzew. Gatunki liściaste stanowi brzoza brodawkowata i dęby – 7%: bezszypułkowy oraz szypułkowy. Pozostałe drzewa liściaste to: klon zwyczajny, grab pospolity, lipa drobnolistna, topola, osika i sporadycznie spotykana czeremcha amerykańska. Wśród krzewów najczęściej występują: jałowiec pospolity, trzmielina i kruszyna. Świat zwierzęcy jest typowy dla obszarów środkowej Polski. Ze zwierząt dużych można spotkać sarnę, rzadziej jelenia. W okolicy Mławy spotkać można wędrujące łosie. Ponadto występują tu gatunki zwierząt takie jak dziki, lisy i ptaki typowe dla ekosystemów leśnych i leśno-polnych¹⁵.

Ważną rolę w gospodarce powiatu odgrywa rolnictwo. Na tym terenie działa 8,3 tys. gospodarstw rolnych, z których największą grupę stanowią gospodarstwa o powierzchni ponad 15 ha (1,8 tys.) i w przedziale od 2 do 5 ha (blisko 1,6 tys.). Ze wszystkich gospodarstw, grunty własne użytkuje 88,7%, pozostałe 11,3% gospodarstw dzierżawi grunty w całości lub częściowo¹⁶.

W powiecie przeważają gleby średnie i słabe. Gleby klas I-III b zajmują tylko 15% powierzchni użytków rolnych, dlatego w produkcji roślinnej dominują zboża paszowe, ziemniaki i kukurydza. W strukturze zasiewów dominują zboża - 76,5%, kolejne miejsce zajmują ziemniaki - 12%, następnie motylkowe drobnonasienne z trawami prawie 5% oraz buraki cukrowe 3%. Podstawą rozwiniętej na terenie hodowli drobiu i trzody chlewnej jest dobre zaplecze paszowe, zaś duży udział użytków zielonych sprzyja rozwojowi hodowli bydła mlecznego¹⁷.

Zdecydowana większość właścicieli gospodarstw, w których realizowano program rolno środowiskowy to ludzie relatywnie młodzi i posiadający wykształcenie kierunkowe. Z przeprowadzonych badań wynika, że średnia wieku właścicieli beneficjentów programu wynosiła 44 lata, a najliczniejszą grupę stanowili rolnicy w wieku od 30 do 44 lat. Ponad 52% badanych posiadało wykształcenie średnie rolnicze, 23% - zawodowe, zaś 3% wyższe rolnicze.

Najczęściej stosowaną metodą rolnictwa w badanych gospodarstwach była metoda konwencjonalna (77% gospodarstw). W 16% badanych gospodarstw stosowano integrowaną metodę rolnictwa, zaś tylko 7% ankietowanych wybrało metodę ekologiczną.

W badanej grupie przeważały gospodarstwa wyspecjalizowane w produkcji roślinnej, które stanowiły 65% całej populacji.

Średnia powierzchnia badanych gospodarstw wynosiła 31 ha (przy rozpiętości od 4,5 do 80 ha). Przewyższała zatem ponad trzykrotnie średnią w województwie mazowieckim, która w 2011 roku wynosiła 8,52 ha oraz średnią powierzchnię gruntów rolnych w Polsce - 10,36 ha¹⁸. Najwięcej gospodarstw (35,5%) mieściło się w przedziale

¹⁴ <http://bip.powiatmlawski.pl/982,program-ochrony-srodowiska-powiatu-mlawskiego.html>

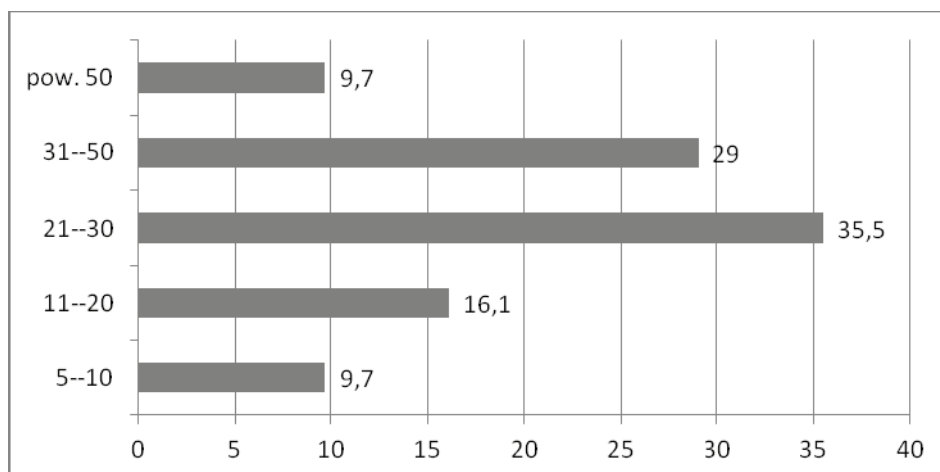
¹⁵ <http://www.powiatmlawski.pl/191,charakterystyka-powiatu.html?wiecej=1837>

¹⁶ <http://bip.powiatmlawski.pl/1634,strategie-i-programy-rozwoju.html>

¹⁷ <http://bip.powiatmlawski.pl/982,program-ochrony-srodowiska-powiatu-mlawskiego.html>

¹⁸ <http://www.arimr.gov.pl/dla-beneficjenta/srednia-powierzchnia-gospodarstwa.html>

od 21 do 30 ha. Tylko co dziesiąte gospodarstwo przekraczało areał 50 ha (rys. 1). Generalnie oznacza to, że w porównaniu do pierwszego programu w latach 2004-2006, coraz częściej przystępują do niego właściciele gospodarstw większych obszarowo. Jak podaje BEREŹNICKA (2006) w poprzednim okresie przeważały gospodarstwa niewielkie do 10 ha (ponad 66%), z których 43% stanowiły gospodarstwa o powierzchni 2-5 ha¹⁹



Rys. 1. Udział poszczególnych grup obszarowych badanych gospodarstw (%)

Źródło: Badania własne

Średni udział gruntów ornych w ogólnej powierzchni gospodarstw wynosił 16,9 ha, przy bardzo dużej rozpiętości wynoszącej od 0,2 do 50 ha. Największy areał gruntów ornych (58%) mieścił się w przedziale od 11 do 20 ha, a najmniejszy (6,5%) zajmowały GO w przedziale od 31 do 50 ha. Grunty orne zaliczane do klasy I i II zajmowały średnio 4 ha, klasy IIIa–b - 4,2 ha, klasy IVa –b - 9,7 ha, zaś grunty klasy V-VI - 7,9 ha. Użytki zielone średnio zajmowały przeciętnie 12,6 ha, przy rozpiętości od 0,2 do 35 ha (tab. 1).

Tabela 1. Struktura użytkowania gruntów (ha)

Wyszczególnienie	X	Min	Max
klasa I-II	4,0	2	6
klasa IIIa –b	4,2	1	15
klasa IVa –b	9,7	1,2	47
klasa V-VI	7,9	0,2	27
użytki zielone	12,6	0,2	35
Lasy	3,9	0,2	10

Źródło: Badania własne

¹⁹ Bereźnicka J.: Wdrażanie programu rolnośrodowiskowego w Polsce. Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Wrocław 2006, nr 540: 43-48.

Wiodącym kierunkiem w produkcji zwierzęcej był chów bydła i trzody chlewnej. Obsada bydła wynosiła średnio 43 sztuki (od 3 do 130), zaś średnia wielkość stada trzody chlewnej wynosiła 18 sztuk (11-30) (tab. 2).

Tabela 2. Produkcja zwierzęca w badanych gospodarstwach (szt. fizyczne)

Wyszczególnienie	X	Min	Max
Trzoda chlewna	18	11	30
Bydło	43	3	130
Konie	3,0	3	3

Źródło: Badania własne

W produkcji roślinnej największy udział miały zboża, rośliny pastewne, strączkowe i buraki cukrowe. Najmniejszy udział w produkcji miały ziemniaki.

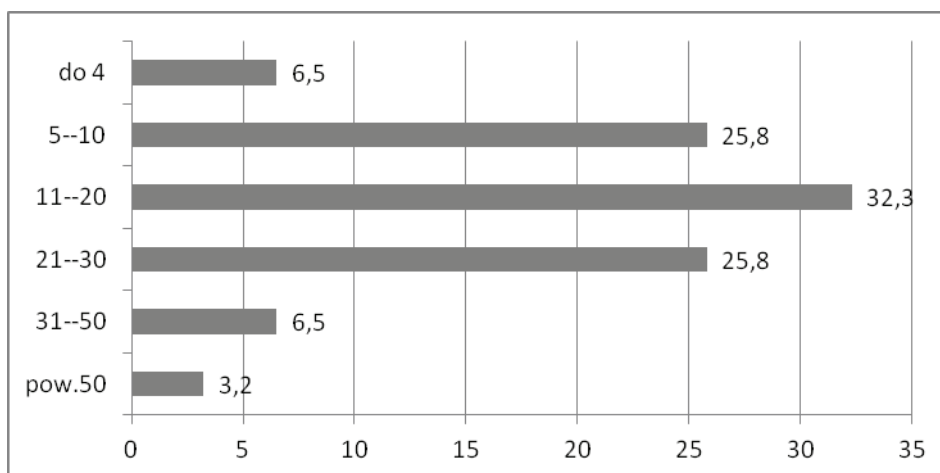
Tabela 3. Produkcja roślinna w badanych gospodarstwach (ha)

Wyszczególnienie	X	Min	Max
Zboża	11,9	0,2	29
Ziemniaki	1,2	0,1	4
Buraki cukrowe	3,0	3	3
Strączkowe	3,9	1	8
Pastewne	6,9	0,1	19,5

Źródło: Badania własne

Właściciele gospodarstw objętych badaniami pakiety programu rolnośrodowiskowego realizowali przeciętnie na 62,2% posiadanych użytków rolnych. W tej kwestii zaobserwowano duże różnice, sięgające od zaledwie 9,7% do 100%. Najczęściej areal gospodarstwa objęty programem rolnośrodowiskowym wynosił od 11 do 20 ha. Gospodarstwa, w których programem objęto ponad 50 ha, stanowiły zaledwie 3,2% ogółu (rys. 3).

Grunty orne objęte programem stanowiły średnio 14,5 ha (przy rozkładzie wynoszącym od 2,7 do 50 ha), zaś użytki zielone - 8,6% (0,2-20 ha) całkowitej powierzchni gospodarstw.



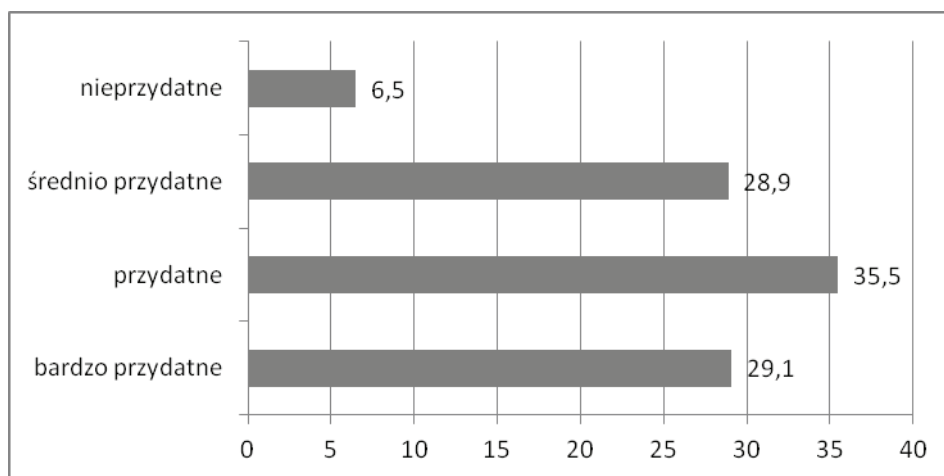
Rys. 2. Udział procentowy gruntów objętych programem rolno środowiskowym w ogólnej powierzchni badanych gospodarstw

Źródło: Badania własne

Z przeprowadzonych badań wynika, że głównym źródłem informacji (83,9% wskazań) o programie rolnośrodowiskowym byli doradcy z ośrodka doradztwa rolniczego oraz doradcy rolno środowiskowi (w 2012 r. na terenie działania Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego funkcjonowało 131 doradców)²⁰. Zdaniem MICKIEWICZ i WSP. (2010) jednoznaczna ocena roli ośrodków doradztwa rolniczego w promowaniu programów dotyczących ochrony środowiska jest trudna. Z jednej strony ODR-y wspierają działania na rzecz zrównoważonego rozwoju, przygotowując i realizując programy edukacyjne związane z ochroną środowiska na obszarach wiejskich. Z drugiej strony problemem jest niedostateczny brak wiedzy na ten temat u samych doradców²¹. Z badań w powiecie mławskim wynika jednak, że ponad 74% rolników wiedzę na temat programu rolnośrodowiskowego zdobyło uczestnicząc w szkoleniach prowadzonych przez doradców. Na podkreślenie zasługuje fakt, że blisko co trzeci właściciel gospodarstwa uważał, że udział w szkoleniach był bardzo przydatny pod względem merytorycznym, zaś 35,5% określiło je jako przydatne (rys. 3).

²⁰ http://www.modr.mazowsze.pl/images/stories/ekologia/rolnictwo_ekologiczne/2012/Doradcy_Rolnosrodowiskowi_2012.pdf

²¹ Mickiewicz M., Gotkiewicz W., Mickiewicz B.: Szanse i bariery wdrażania programu rolnośrodowiskowego na przykładzie woj. warmińsko-mazurskiego. Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie. Instytut Technologiczno-Przyrodniczy w Falentach., Falenty 2010, t. 10 zes. 1 (29): 99-108.



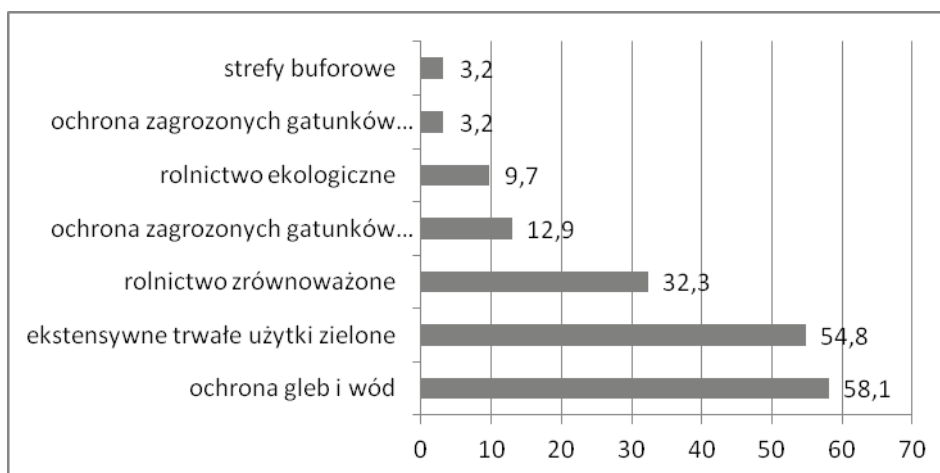
Rys. 3. Opinia rolników na temat przydatności szkoleń i współpracy z doradcami (%)
 Źródło: Badania własne

Zasadniczym powodem (90,3% wskazań) przystąpienia rolników z powiatu mławskiego do programu rolnośrodowiskowego były korzyści finansowe. Kluczowe znaczenie środków finansowych, także w początkowych latach wdrażania programu, potwierdza m.in. NIEWĘGŁOWSKA (2006), która podaje, że 90% przebadanych przez nią właścicieli gospodarstw wyraziło chęć przystąpienia do programu, po uzyskaniu informacji o wysokości płatności za realizację konkretnych pakietów²².

Pozostałe motywy, którymi kierowali się beneficjenci programu rolnośrodowiskowego miały znacznie mniejsze znaczenie. Należały do nich chęć poprawy struktury gleby, podjęcie działań na rzecz ochrony środowiska zapobieganie erozji gleby, wykorzystanie poplonów na paszę, chęć rozwoju gospodarstwa itp.

Z badań przeprowadzonych na terenie powiatu mławskiego wynika, że rolnicy wybierali najczęściej trzy spośród dziewięciu dostępnych pakietów. Największym zainteresowaniem cieszyły się pakiety „Ochrona gleb i wód”, „Ekstensywne trwałe użytki zielone” i „Rolnictwo zrównoważone”, zaś najmniejszym „Strefy buforowe”. Żaden z rolników nie był zainteresowany pakietami związanymi z zachowaniem zagrożonych zasobów genetycznych roślin i zwierząt (rys. 4).

²² Niewęgłowska G.: Zdolność rodzinnych gospodarstw rolnych do realizacji programu rolnośrodowiskowego. IERiGŻ, Studia i Monografie 130, Warszawa 2006, ss. 205 s: 1-14.

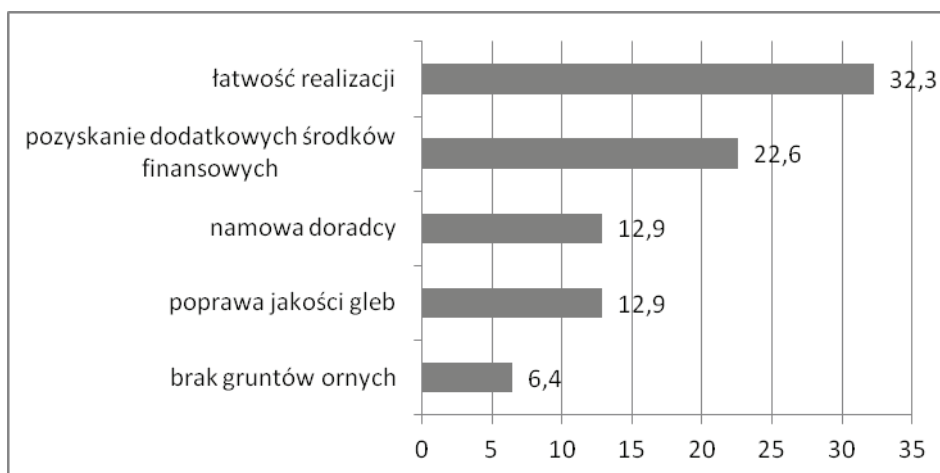


Rys. 4. Pakiety realizowane w badanych gospodarstwach (%)

Źródło: Badania własne

Głównym motywem, mającym wpływ na wybór konkretnego pakietu, była relatywna łatwość jego realizacji. Dotyczyło to najczęściej wybieranych pakietów „Ochrona gleb i wód” oraz „Ekstensywne trwałe użytki zielone”. Kolejnym bardzo ważnym czynnikiem, który wpłynął na wybór pakietu było pozyskanie dodatkowych środków finansowych, a w zasadzie najkorzystniejszej relacji poniesionych nakładów do uzyskanych korzyści (rys. 5). Brak zainteresowania pakietami związanymi z zachowaniem zagrożonych zasobów genetycznych roślin i zwierząt wiązał się przede wszystkim z trudności w pozyskaniu zwierząt i roślin objętych płatnościami rolnośrodowiskowymi oraz niskimi, zdaniem właścicieli gospodarstw, stawkami płatności. Ostatni argument, budzi zdziwienie, gdyż pakiet ten charakteryzuje się najwyższymi stawkami płatności. W przypadku zwierząt wynoszą one od 320 zł/szt. za realizację wariantu „zachowanie lokalnych ras owiec” do 1500 zł/szt. za wariant „zachowanie lokalnych ras koni”. W pakiecie „roślinnym” rolnik może liczyć na dofinansowanie wynoszące od 570 zł/ha w wariantcie „produkcja towarowa lokalnych odmian roślin uprawnych do 4700 zł/ha w wariantcie „produkcja nasienna na zlecenie banku genów”²³.

²³ http://www.mir.pl/files/2009/program_ROLNORODOWISKOWY_2007-2013.pdf



Rys. 5. Czynniki decydujące o wyborze pakietów (%)

Źródło: Badania własne

Najważniejszym motywem skłaniającym do przystąpienia do programu rolnośrodowiskowego była możliwość pozyskania dodatkowych dochodów. Wysokość stawek płatności była jednak akceptowana jedynie przez 35,5% beneficjentów. Większość badanych (64,5%) twierdziła, że są one niewystarczające w stosunku do poniesionych nakładów. Zdaniem właścicieli gospodarstw średnia płatność do wszystkich pakietów powinna wynosić średnio około 900 złotych, przy czym za minimalną stawkę respondenci uznali kwotę 700 złotych.

Istotne znaczenie miała ocena programu rolnośrodowiskowego pod względem początkowych etapów jego wdrażania i realizacji w gospodarstwie. Jak wynika z badań, żaden z rolników nie ocenił startu w programie jako bardzo trudnego. Większość z nich (68%) oceniała swoje początki w realizacji programu jako pozbawione większych trudności. Brak trudności, zdaniem badanych, wynikał głównie z powodu przejrzystych zasad, braku potrzeby zmiany struktury upraw oraz pomocy doradców rolnośrodowiskowych. Jedynym mankamentem przystąpienia do programu, był zdaniem rolników, zbyt rozbudowana, a tym samym sprawiająca problemy część dokumentacyjna. Każdy beneficjent zobligowany jest m.in. do przygotowania (we współpracy z doradcą) planu rolnośrodowiskowego. Składa się on z dwóch części. Pierwsza zawiera informacje na temat beneficjenta, jego gospodarstwa rolnego oraz przestrzegania zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej (te informacje muszą być uwzględnione w pełnym wymaganym zakresie w każdym planie RS). Część druga zawiera szczegółowe informacje o sposobie realizacji pakietów rolnośrodowiskowych, które będą zgłoszone²⁴. W przypadku realizacji pakietów związanych z ochroną zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na i poza obszarami Natura 2000 dodatkowo na poziomie gospodarstwa mogą być zleczone dwie ekspertyzy (dokumentacje) przyrodnicze – ornitologiczna i siedliskowa sporządzone przez dwóch

²⁴ <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Plan-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich/Definicje-pojec-PROW/Plan-dzialalnosci-rolnosrodowiskowej>

ekspertów odpowiednio – ornitologa i botanika (chyba, że dany ekspert posiada zaświadczenie, co do kwalifikacji zarówno ornitologicznych i botanicznych)²⁵.

Podsumowanie

Program rolnośrodowiskowy jest jednym z najważniejszych instrumentów wspierających ochronę środowiska i zachowanie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich. Adresowany jest głównie do gospodarstw położonych na obszarach o wyższych, aniżeli przeciętne, walorach przyrodniczych. Beneficjentami programu w powiecie mławskim byli właściciele relatywnie dużych, specjalistycznych gospodarstw, o powierzchni trzykrotnie przekraczającej średnią w województwie mazowieckim i w Polsce. Ich udział w programie jest istotny, gdyż tego typu gospodarstwa potencjalnie generują większe zagrożenia dla środowiska, aniżeli małe, o ekstensywnym charakterze produkcji. Przeprowadzone badania pokazały, że przy relatywnie niskim poziomie świadomości ekologicznej, praktycznie jedynymi instrumentami, które zachęcą rolników do podejmowania działań o charakterze prośrodowiskowym, są instrumenty finansowe. Innymi słowy ochrona środowiska naturalnego musi być opłacalna dla jego użytkowników. Jak wspomniano na wstępie program rolnośrodowiskowy jest jednym ze skuteczniejszych mechanizmów, pozywających łączyć produkcję rolniczą z ochroną zasobów środowiska. Jednak jak pokazują wyniki badań jego potencjał nie jest wykorzystywany w całości. Beneficjenci programu w większości wybierają tylko te jego fragmenty (pakiety), które pozwalają uzyskać możliwie najwyższe korzyści finansowe, przy jak najmniejszych nakładach własnych. Kwestie środowiskowe mają w tym wypadku znaczenie drugorzędne lub żadne. Oczywiście ochrona gleb, wód podziemnych i powierzchniowych czy ekstensyfikacja użytkowania łąk i pastwisk mają istotne znaczenie, jednak pomijane są inne równie ważne segmenty środowiska. Warto byłoby zatem rozważyć modyfikację programu (np. zwiększając stawki za realizację najmniej popularnych pakietów czy upraszczając procedury ich realizacji) tak, aby objąć nim wszystkie aspekty ochrony środowiska na terenach wykorzystywanych rolniczo.

Literatura

1. Bereźnicka J.: Wdrażanie programu rolnośrodowiskowego w Polsce. Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Wrocław 2006, nr 540: 43-48.
2. Bujanowicz-Haraś B., Kasztelan A.: Ochrona środowiska w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Roczniki Naukowe SERiA 2009, t. XI, z. 4: 47-51.
3. <http://bip.powiatmlawski.pl/1634,strategie-i-programy-rozwoju.html>
4. <http://bip.powiatmlawski.pl/982,program-ochrony-srodowiska-powiatu-mlawskiego.html>
5. <http://bip.powiatmlawski.pl/982,program-ochrony-srodowiska-powiatu-mlawskiego.html>
6. <http://uma.sggw.pl/sobolewska.pdf>
7. <http://www.arimr.gov.pl/dla-beneficjenta/srednia-powierzchnia-gospodarstwa.html>

²⁵ http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/zdjecia_strony/189/przyrodniczapakietyprzyrodnicze1.pdf

8. http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/zdjecia_strony/189/przyrodniczapakietyprzrodnicze1.pdf
9. <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2007-2013/program-rolnosrodowiskowy/zasady-przyznawania-platnosci-rolno-srodowiskowej.html>
10. <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Plan-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich/Definicje-pojec-PROW/Plan-dzialalnosc-rolnosrodowiskowej>
11. http://www.mir.pl/files/2009/program_ROLNORODOWISKOWY_2007-2013.pdf
12. http://www.modr.mazowsze.pl/images/stories/ekologia/rolnictwo_ekologiczne/2012/Doradcy_Rolnosrodowiskowi_2012.pdf
13. <http://www.powiatmlawski.pl/191,charakterystyka-powiatu.html?wiecej=1837>
14. <http://www.powiatmlawski.pl/327,powiat-w-liczbach.html?wiecej=290>
15. https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:K66IbcWrx2cJ:www.arimr.gov.pl/uploads/media/24042012_Rolnosrod_7-13.pdf
16. Kociszewski K.: Środowiskowe aspekty planowanej reformy Wspólnej Polityki Rolnej, Roczniki Nauk Rolniczych, SERIA G, T. 98, z. 3, Warszawa, 2011, s. 85
17. Łuczka-Bakuła W.: W kierunku rolnictwa zrównoważonego-od programów rolno środowiskowych do Cross-compliance. Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczek we Wrocławiu, Wrocław 2006, nr 540: 291-296.
18. Mickiewicz A., Wawrzyniak B., M: Analiza wybranych działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013. Journal of Agribusiness and Rural Development, Poznań 2009 2(12): 127-137.
19. Mickiewicz M., Gotkiewicz W., Mickiewicz B.: Szanse i bariery wdrażania programu rolnośrodowiskowego na przykładzie woj. Warmińsko-Mazurskiego. Woda–Środowisko–Obszary Wiejskie. Instytut Technologiczno-Przyrodniczy w Falentach., Falenty 2010, t. 10 zeszyt 1 (29): 99-108.
20. Niewęglowska G.: Zdolność rodzinnych gospodarstw rolnych do realizacji programu rolnośrodowiskowego. IERiGŻ, Studia i Monografie 130, Warszawa 2006, ss. 205 s: 1-14.
21. Projekt BDGzp-2120B-22/10. Przeprowadzenie badania pn.: Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Raport końcowy, t. II. Zamawiający Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi ul. Wspólna 30 00-930 Warszawa, Wykonawca Agrotec, IERiGŻ-PIB, IUiNG-PIB, Listopad 2012, s. 298
22. Rozporządzenie Rady (WE) nr 473/2009 z dnia 25 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 144 z 09.06.2009 r.)

Summary

The functioning of farms which owners are beneficiaries of agri-environmental programme located in Mława powiat in Mazowsze voivodeship was presented in the paper. The survey covered 60 farmers. The basic survey tool was questionnaire elaborated in the Department of Agribusiness

and Environmental Economics in University of Warmia and Mazury in Olsztyn. The results show that agri-environmental programme is one of the most important tool of Common Agricultural Policy which aim is to preserve natural resources in areas used by agriculture. The payments collected within this programme cause that farmers are more motivated to run environmental activity in their farms. These actions of farmers are limited by soil, water and farmland preservation. There is need to modify the programme to embrace all aspects of environmental preservation in rural areas.

Informacja o autorach:

Dr hab. Wojciech Gotkiewicz,

dr Piotr Bórawski,

mgr inż. Dorota Stefańska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Katedra Agrobiznesu i Ekonomii Środowiska

Pl. Łódzki 2, 10-727 Olsztyn

wojciech.gotkiewicz@uwm.edu.pl

Małgorzata Gotowska, Anna Jakubczak

JAKOŚĆ ŻYCIA MIESZKAŃCÓW WSI W WYBRANYCH REGIONACH POLSKI¹

QUALITY OF LIFE IN RURAL INHABITANTS IN SELECTED REGIONS OF POLISH

Problemem badawczym opracowania była jakość życia mieszkańców obszarów wiejskich. Jako, że obszary te, szczególnie po okresie intensywnych zmian systemowych, które trwają do dnia dzisiejszego, przeszły wiele bardzo głębokich przeobrażeń obejmujących zarówno sferę gospodarczą jak i społeczną, obserwuje się liczne następstwa w odniesieniu do poziomu jak i jakości życia mieszkańców wsi. Są to obszary stale monitorowane i objęte wsparciem Państwa i Unii Europejskiej dlatego istotne jest poznanie efektów dotychczasowych działań na rzecz poprawy warunków i jakości życia ich mieszkańców. Analizą objęto ludność wiejską z trzech celowo wybranych województw, które reprezentowały różny poziom życia. W badaniach empirycznych posłużono się metodą CATI, wybór respondentów był celowo-losowy. Podstawowymi kryteriami doboru ankietowanych był wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania. Przeprowadzona analiza poczucia jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich w połączeniu z poziomem życia umożliwiła ustalenie występowania zróżnicowania jakości życia. Określono sfery życia, z których mieszkańcy wsi są najmniej zadowoleni. Ustalono, że poziom zadowolenia z jakości życia jest różny w zakresie terytorialnym.

Wprowadzenie

Badanie poziomu i jakości życia ludzi jest istotnym elementem badań ekonomicznych i społecznych. Pozwala w sposób kompleksowy opisać sytuację w jakiej znajdują się jednostki oraz ich gospodarstwa domowe w relacji do istniejącej infrastruktury, ogólnej sytuacji gospodarczej oraz relacji społecznych². Obie kategorie (poziom i jakość życia) wynikają z koncepcji stopnia zaspokojenia potrzeb. E. Allardt wyróżnił 3 wymiary zaspokajania potrzeb:

- posiadanie (having), czyli środki ekonomiczne, mieszkanie, zatrudnienie, warunki pracy, zdrowie, edukacja;
- uczucie (loving), czyli kontakty ze społecznością lokalną, relacje rodzinne, kontakty towarzyskie, stosunki międzyludzkie;

¹ PROJEKT FINANSOWANY Z NARODOWEGO CENTRUM NAUKI

Grant badawczy własny MNiSW 1708/B/H03/2011/40 (kierownik: dr inż. M. Gotowska)

² Ocena warunków i jakości życia mieszkańców województwa pomorskiego i ich postrzeganie przyszłości, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2011, s. 17.

- istnienie (being), czyli możliwości samookreślenia, bezpieczeństwo osobiste, aktywność polityczna, spędzanie wolnego czasu, zadowolenie z pracy³.

W kontekście wymienionych wymiarów stopnia zaspokojenia potrzeb, poziom życia można zdefiniować jako „stopień zaspokojenia potrzeb ludzkich wynikający z konsumpcji dóbr materialnych i usług oraz wykorzystania walorów środowiska naturalnego i społecznego”⁴, czyli wiążący się z szeroko rozumianym posiadaniem (to have), określając go jako obiektywne wskaźniki o charakterze ilościowym⁵. Natomiast jakość życia to stany uczuciowe wypływające ze stosunków międzyludzkich w mikrogrupach (to love) oraz poczucie istnienia, bycia kimś wiążące się z potrzebami samorealizacji (to be). W tym kontekście można przyjąć, że jakość życia to „subiektywne postrzeganie własnego życia w ramach określonego systemu wartości i w określonych warunkach społecznych, gospodarczych i politycznych”⁶.

W poniższym opracowaniu autorki skupiły się na jakości życia ludzi, badając go przez pryzmat subiektywnych wskaźników, czyli odczuć ludzi zamieszkujących obszary wiejskie. Są to specyficzne regiony, zwłaszcza dla Polski. Dzisiaj wieś postrzegana jest zupełnie inaczej niż 10 lat temu. Kojarzona jest zwykle z biednymi rolnikami i wielkimi problemami we wszystkich obszarach życia. Obecnie obszary wiejskie to nie tylko gospodarstwa rodzinne, to również przedsiębiorstwa rolnicze, to również ludność napływająca z miast do wsi, która pragnie poprawić jakość życia swoją i swoich dzieci, a także przedsiębiorcy zakładający własne biznesy na terenach wiejskich. Zmiany te wynikają z przekształceń, które miały miejsce na początku lat 90. Wpłynęły one na inne i szybsze tempo życia w miastach, ale również na obszarach wiejskich, co wywarło wpływ na jakość życia mieszkających tam ludzi i na podejmowane przez nich decyzje⁷. Również przystąpienie Polski do UE wymusiło wyrównywanie różnic pomiędzy regionami, zwłaszcza regionami problemowymi do których zaliczono obszary wiejskie. Obecnie Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi realizuje Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, w którym oś 3 dotyczy jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowania gospodarki wiejskiej. Realizowane są tutaj dwa działania. Jedno z nich to poprawa jakości życia wiejskiego, mająca na celu odnowę wsi, poprawę stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego oraz poprawę dostępu do usług komunalnych takich jak zaopatrzenie w wodę, energię ze źródeł odnawialnych, odbiór ścieków i zagospodarowanie odpadów. Takie działania prowadzą do podnoszenia jakości życia ludzi w sposób obiektywny, ale ważne są również subiektywne odczucia ludzi tam zamieszkujących.

W związku z tym autorki, realizując Grant badawczy własny zatytułowany „Poziomą jakością życia ludzi”, wyróżniły jako kryterium wyboru respondentów miejsce

³ E. Allardt: Having, loving, being. An alternative to the Swedish model of welfare research [w:] M. Nussbaum, A. Sen, The quality of life, Oxford, Clarendon press, Oxford 1993, s. 88-94.

⁴ C. Bywalec, L. Rudnicki: Konsumpcja. PWE, Warszawa 2002, s. 39.

⁵ J. Berbeka: Poziom życia ludności a wzrost gospodarczy w krajach Unii Europejskiej. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006.

⁶ P. Rogala: Zaprojektowanie i przetestowanie systemu mierzenia jakości życia w gminach. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Jelenia Góra-Poznań 2009, s. 7.

⁷ Z. H. Borkowski: Metoda badania marginalności obszarów wiejskich. „Barometr Regionalny” nr 3 (25) 2011, s. 7.

zamieszkania: miasto-wieś, co pozwoliło uzyskać informację na temat stopnia zadowolenia mieszkańców wsi z ich jakości życia.

Celem głównym opracowania było określenie jakości życia ludzi w Polsce zamieszkujących obszary wiejskie. Dla realizacji celu głównego wyznaczono następujące **zadania badawcze**:

1. Wybór województw do badania jakości życia na podstawie syntetycznego miernika poziomu życia.
2. Przedstawienie opinii mieszkańców wsi na temat jakości ich życia na podstawie wybranych wskaźników subiektywnych.

Postawiono również **hipotezę badawczą** zakładającą, że mieszkańcy wsi subiektywnie odczuwają niższą jakość życia niż mieszkańcy obszarów miejskich.

Badanie jakości życia zostało przeprowadzone w 3 województwach Polski: Mazowieckim, Kujawsko-pomorskim i Warmińsko-mazurskim. Wybór województw nie był przypadkowy. Województwa wybrano na podstawie syntetycznego miernika poziomu życia, który obliczono na podstawie obiektywnych wskaźników poziomu życia mieszkańców Polski. Na podstawie syntetycznego miernika dokonano rankingu województw i wybrano województwa o najwyższym, najniższym i najbardziej zbliżonym do średniej dla Polski mierniku poziomu życia.

Następnie wykonano badanie jakości życia mieszkańców wybranych województw metodą CATI. Narzędziem badawczym był specjalnie przygotowany kwestionariusz ankiety, który zawierał 69 pytań zamkniętych w 7 obszarach: poziom bezpieczeństwa, funkcjonowanie pomocy społecznej, poziom świadczeń i dostępność usług, funkcjonowanie komunikacji i stan dróg, poziom kultury i rozrywki, poziom edukacji i pracy, miejsce zamieszkania oraz ocena postaw prospołecznych. W badaniu wzięło udział 300 respondentów, w tym 181 z województwa mazowieckiego, 71 z województwa kujawsko-pomorskiego i 48 osób z województwa warmińsko-mazurskiego. Taki rozkład próby badawczej podyktowany był liczbą mieszkańców w danym województwie z uwzględnieniem płci, wieku, wykształcenia oraz miejsca zamieszkania.

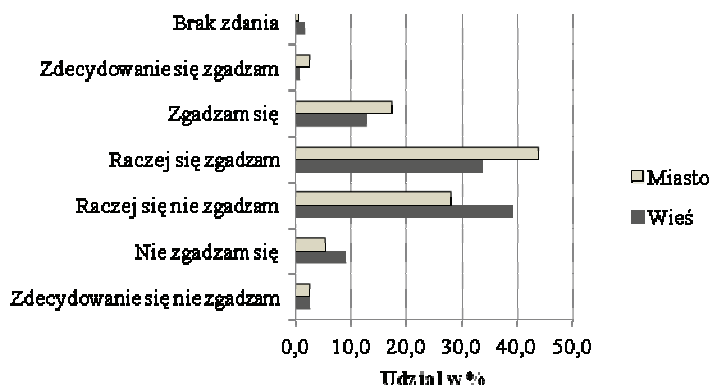
2. Ocena wybranych aspektów życia przez mieszkańców wsi w porównaniu z mieszkańcami miast

W próbie badawczej było 36,7% mieszkańców obszarów wiejskich. Pozostali respondenci zamieszkiwali miasta o różnej wielkości, liczące zarówno poniżej jak i powyżej 100 tys. mieszkańców, w podobnej proporcji.

Podstawowym wskazywanym czynnikiem wpływającym na jakość życia jest poziom życia. Poziom życia odzwierciedla te wszystkie potrzeby, które mogą być zaspokojone w znacznej mierze w sferze posiadania, czyli głównie w sposób materialny poprzez dostarczenie mieszkańcom odpowiedniej ilości i jakości dóbr i usług. Pomiar poziomu życia odbywa się zazwyczaj w pewnym przybliżeniu, przy użyciu wskaźników obiektywnych, które mierzą stopień realizacji potrzeb w poszczególnych aspektach życia człowieka. Dochód określa możliwości konsumpcyjne człowieka, a konsumpcja jest jednym z elementów świadczących o poziomie życia⁸. Poziom życia i dochód

⁸ Katarzyna Ostasiewicz Wrocław jakość ??? A to trzeba uzupełnić?

wyznaczają pewien poziom odniesienia, który kształtuje odczucie jakości życia przez ludzi. Mieszkańcy wsi wykazują zdecydowanie mniejsze zadowolenie niż mieszkańcy miast ze swojego poziomu życia i dochodu. Różnica udziału zdań pomiędzy mieszkańcami różnych obszarów sięga 15 p.p (rys. 1). Najbardziej zadowoloną grupą mieszkających na wsi byli respondenci z województwa kujawsko-pomorskiego.



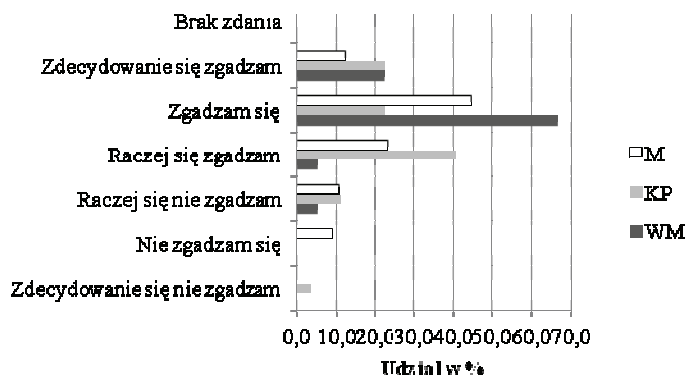
Rys. 1. Zadowolenie z poziomu życia i dochodu według miejsca zamieszkania
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Grantu z MNiSW nr 1708/B/H03/2011/40

Niezadowolenie z poziomu życia w opinii respondentów potwierdzają badania wskaźników obiektywnych. „Dochód rozporządzalny i dochód do dyspozycji wśród rolników jest najniższy w porównaniu z innymi grupami społeczno-ekonomicznymi. Podobna sytuacja występuje w przypadku wydatków”⁹.

Wobec wyraźnie mniejszego zadowolenia z poziomu życia i dochodu wyrażanego przez respondentów z terenów wiejskich, zasadne jest określenie głównych przyczyn niezadowolenia. Dlatego przeanalizowano wybrane elementy życia w głównych obszarach.

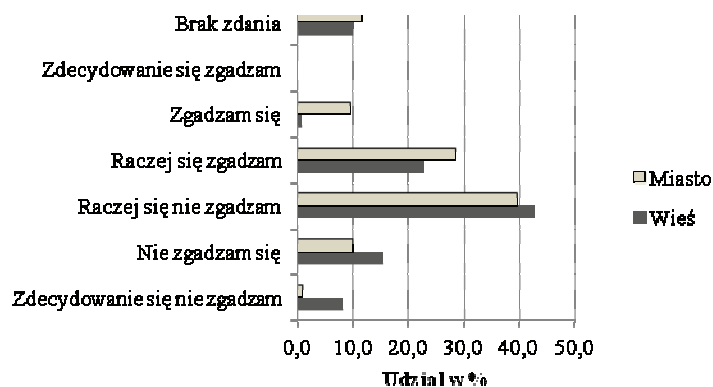
Respondenci z terenów wiejskich nieznacznie bo o około 4,3 p.p. mniej licznie wskazywali pozytywne oceny poczucia bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania niż osoby z terenów miejskich. W ocenie odczuwanego bezpieczeństwa zaobserwowano zdecydowaną różnicę pomiędzy mieszkańcami różnych województw. Wraz ze wzrostem poziomu życia na obszarach wiejskich poczucie bezpieczeństwa było coraz niższe, podobnie na terenach miast. Różnica pomiędzy udziałami odpowiedzi w różnym stopniu pozytywnie oceniającymi bezpieczeństwo w województwie mazowieckim i województwie warmińsko-mazurskim wyniosła 14,4 p.p. dla obszarów wiejskich (rys. 2.)

⁹ M. Gotowska, Poziom życia rodzin rolniczych na tle innych grup społeczno-zawodowych. [w:] S. Zawisza, Rozwój przedsiębiorczości i zespołowej działalności gospodarczej w rolnictwie w świetle integracji z Unią Europejską. Wydawnictwo UTP, Bydgoszcz 2009, s. 148.



Rys. 2. Poczucie bezpieczeństwa na obszarach wiejskich w województwach
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Grantu z MNiSW nr 1708/B/H03/2011/40

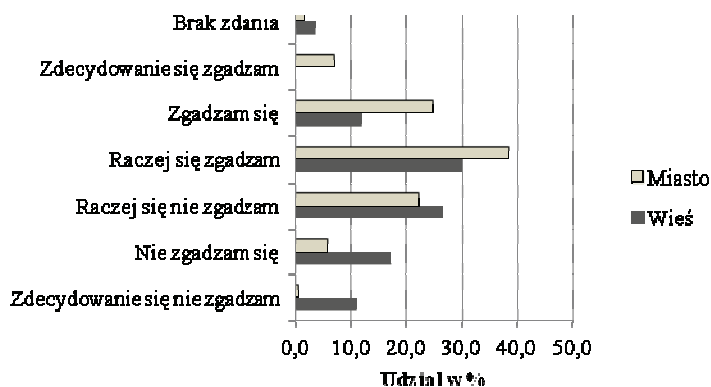
Bezpieczeństwo zatrudnienia to ważna kwestia wobec nadal trwających na obszarach wiejskich przemian strukturalnych, będących skutkiem transformacji systemowej po 89 r. ubiegłego wieku. Mieszkańcy obszarów wiejskich mający trudności ze znalezieniem zatrudnienia ocenili zdecydowanie (o 15,8 p.p.) bardziej krytycznie niż mieszkańcy miast pomoc otrzymywaną w lokalnym Powiatowym Urzędzie Pracy (rys. 3). Najmniej zadowoleni ze współpracy z Urzędem byli mieszkańcy wsi z województwa kujawsko-pomorskiego, chociaż opinie na terenach wiejskich we wszystkich województwach były bardziej zbliżone, niż w przypadku mieszkańców miast. Ocena osób z terenów miejskich była dodatnio skorelowana z poziomem życia, ponieważ była najkorzystniejsza dla Urzędu w województwie mazowieckim, a najmniej korzystna w województwie warmińsko-mazurskim. Wielu badanych (od 10% na wsi do 11,6% w miastach) wskazywało odpowiedź braku zdania.



Rys. 3. Ocena pomocy świadczonej osobom szukającym zatrudnienia przez Powiatowe Urzędy Pracy według miejsca zamieszkania

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Grantu z MNiSW nr 1708/B/H03/2011/40

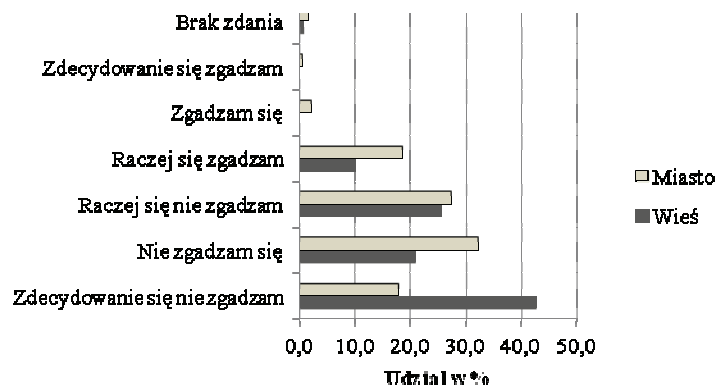
Ocena dostępności do edukacji na poziomie szkół ponad-gminajalnych została oceniona przez zamieszkujących obszary wiejskie bardzo negatywnie. Blisko 55% badanych z tych regionów Polski wskazało na brak zadowolenia z sytuacji w tym zakresie. Porównując ich wypowiedzi z mieszkańcami miast można zauważyć ogromną różnicę. O ponad 28 p.p. więcej badanych z miast deklarowało zadowolenie z zakresu dostępności szkół średnich w miejscu zamieszkania. W ujęciu analizowanych trzech województw zarówno na wsi jak i w mieście, znacząco najmniej korzystnie ocenili dostęp do szkół ponad-gimnazjalnych mieszkańcy wsi z województwa mazowieckiego. Ocena tego aspektu jakości życia była bardziej wyrównana w miastach.



Rys. 4. Ocena dostępności do szkół ponad-gimnazjalnych według miejsca zamieszkania

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Grantu z MNiSW nr 1708/B/H03/2011/40

Bez względu na miejsce zamieszkania respondenci negatywnie odnieśli się do kwestii dostępności stałej pracy dla młodych ludzi w regionie. Opinia osób z obszarów wiejskich była zdecydowanie bardziej negatywna, odpowiedzi „zdecydowanie się nie zgadzam” udzieliło ponad 42% z nich (rys. 5). Odpowiedzi pochodzące z wiejskich obszarów w różnych województwach były zbliżone, natomiast mieszkańcy miast w województwie mazowieckim zdecydowanie najlepiej ocenili sytuację stałego zatrudnienia dla ludzi młodych. Ogólnie można było zauważyć nieznaczną tendencję, że w miarę wzrostu poziomu życia rosło zadowolenie z tego aspektu jakości życia.



Rys. 5. Ocena dostępności do stałej pracy dla młodych ludzi według miejsca zamieszkania

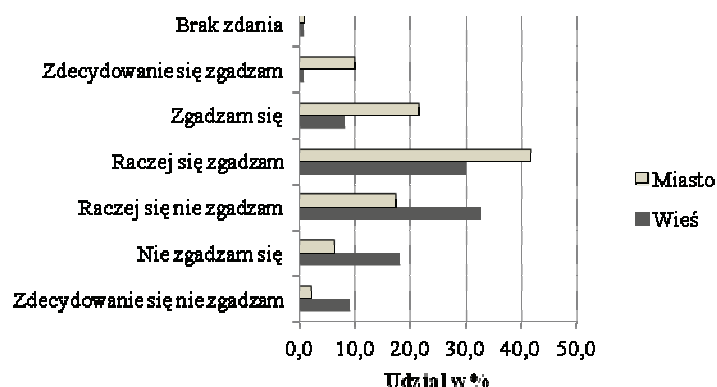
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Grantu z MNiSW nr 1708/B/H03/2011/40

Na poczucie jakości życia bez wątpienia ma wpływ otoczenie infrastrukturalne a także przyrodnicze, w którym się mieszka. Mieszkańcy wsi mogą mieszkać na terenach o gorszej infrastrukturze komunalnej, komunikacyjnej itp., ale środowisko naturalne w ich otoczeniu ma zapewne wyższe walory w różnych aspektach, taki jak: zanieczyszczenia, bioróżnorodność, przestrzeń, krajobraz. Respondenci dokonali ogólnej oceny zadowolenia z okolicy, w której mieszkają. Zarówno mieszkańcy wsi jak i miast byli usatysfakcjonowani jakością życia w tym aspekcie (od 78% do 97%). Najmniej zadowoleni byli mieszkańcy wsi województwa kujawsko-pomorskiego (78%). Najbardziej zadowolone z okolicy, w której mieszkają były osoby z województwa warmińsko-mazurskiego. W podobny sposób jak otoczenie infrastrukturalne badani ocenili czystość i brak skażenia środowiska naturalnego w swojej okolicy. Ogólna ocena była bardziej krytyczna niż poprzednia, około 76% osób było w różnym stopniu zadowolonych z otoczenia naturalnego. Nie odnotowano widocznego związku pomiędzy poziomem a jakością życia w tym aspekcie. Najmniej zadowoleni z czystości środowiska naturalnego byli mieszkańcy wsi województwa mazowieckiego (73,3%). Najbardziej warunki środowiska naturalnego odpowiadały mieszkańcom wsi województwa kujawsko-pomorskiego (81,5%).

Stan dróg na obszarach wiejskich został oceniony bardziej negatywnie niż w miastach. Różnica udziału odpowiedzi respondentów z różnych terenów wyniosła około 10 p.p. Badani mieszkańcy wsi wyrażali swoją opinię na ten temat w zależności od poziomu życia reprezentowanego w analizowanych województwach, to znaczy w województwie mazowieckim stan dróg spotkał się z najprzychylniejszą oceną respondentów, natomiast najniższą notę wystawili drogom mieszkańcy województwa warmińsko-mazurskiego.

Bardziej znaczące różnice, niż w przypadku poprzedniej oceny, pomiędzy opiniami mieszkańców wsi i miast są dostrzegalne w ocenie możliwości spędzania przez

nich czasu wolnego. Ludność wiejska przeciętnie o około 34 p.p. udzieliła mniej pozytywnych wypowiedzi w tej kwestii. Najwyższy dyskomfort w odniesieniu do możliwości spędzania wolnego czasu wyrażają mieszkańcy wsi z województwa mazowieckiego (32,3%), a najwyżej zostały ocenione walory wsi województwa kujawsko-pomorskiego (51,9%).



Rys. 6. Możliwości spędzania wolnego czasu w ocenie mieszkańców wsi i miast
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Grantu z MNiSW nr 1708/B/H03/2011/40

Wchodząc w szczegóły możliwości spędzania wolnego czasu, np. w organizacjach wysokiej kultury, można zauważyć, że dysonans pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi w ocenie jakości życia pogłębia się. Tylko około 12% osób zamieszkujących obszary wiejskie przyznaje, że ma dostęp do takich miejsc. Cecha ta jest skorelowana z poziomem życia, najniżej swoją sytuację określa ludność wiejska z województwa warmińsko-mazurskiego.

Zdrowie i dostęp do odpowiednich usług medycznych to kolejny oceniany aspekt jakości życia. Ludność wiejska nieco wyżej ocenia dostęp do lekarza pierwszego kontaktu. Cecha ta jest nieznacznie skorelowana z poziomem życia na obszarach wiejskich a najniższy poziom zadowolenia z dostępności do lekarza pierwszego kontaktu zanotowano w województwie warmińsko-mazurskim (73,8%). Dostęp do lekarza specjalisty został oceniony przez respondentów zdecydowanie mniej przychylnie i w tym przypadku opinia zamieszkujących obszary wiejskie była niewiele, ale jednak surowsza niż mieszkańców miast. Najgorzej przedstawili ocenę mieszkańcy wsi w województwie warmińsko-mazurskim oraz kujawsko-pomorskim.

Podsumowanie

Badani z obszarów wiejskich w subiektywnej ocenie gorzej sytuują swoją pozycję pod względem poziomu życia i dochodu niż mieszkańcy miast. Najgorszą notą od respondentów zamieszkujących wieś otrzymały aspekty z obszaru możliwości spędzania wolnego czasu (w tym dostęp do kultury wysokiej), edukacji i bezpieczeństwa

pracy. Są też aspekty jakości życia oceniane przez respondentów z różnych terenów w bardzo przybliżony sposób, np. ocena satysfakcji z mieszkania w danej okolicy w aspekcie infrastruktury i środowiska naturalnego. Ocena dostępu do lekarza pierwszego kontaktu została nawet oceniona nieco wyżej przez ludność wiejską niż mieszkańców miast.

W niektórych aspektach jakości życia zaobserwowano korelację jakości i poziomu życia, ale kierunek zbieżności nie był zawsze jednakowy. Na przykład poczucie bezpieczeństwa oraz ocena dostępności lekarza pierwszego kontaktu na obszarach wiejskich malało wraz ze wzrostem poziomu życia. Natomiast ocena bezpieczeństwa pracy była dodatnio skorelowana z poziomem życia.

Niższe poczucie jakości życia w sferze edukacji ponad-gimnazjalnej związane jest z obiektywnie mniejszą ilością tego rodzaju szkół na terenach wiejskich, czyli z niższym w tym aspekcie poziomem życia ludności obszarów wiejskich. Szczególnie zwraca uwagę fakt najniższego poczucia jakości życia w tej sferze na obszarach wiejskich województwa mazowieckiego, które posiada najwyższy poziom życia z spośród trzech analizowanych województw. Taka ocena sugeruje, że mimo ogólnego wyższego poziomu życia na tym terenie istnieje jego wewnętrzne zróżnicowanie pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi oraz w obrębie różnych kategorii poziomu życia.

Bardzo negatywna ocena dostępu do stałej pracy dla młodych ludzi połączyła mieszkańców z różnych terenów. Mieszkańcy wsi ocenili sytuację jeszcze mniej korzystnie. Mieszkańcy miast i wsi byli również bardzo zgodni oceniając otoczenie, w którym mieszkają, mimo, że w ujęciu obiektywnym zarówno sfera infrastruktury oraz natury powinna różnić oba miejsca zamieszkania.

Ogólna ocena okolicy, w której zamieszkują respondenci wypadła pozytywnie, natomiast analiza szczegółowa w aspekcie konkretnego czynnika, którym był np. dobrostan dróg wskazuje na występujące konkretne problemy mieszkańców.

Wyniki przeprowadzonych badań mieszkańców Polski, jednoznacznie wskazują, że ludzie żyjący na wsi odczuwają mniejsze zadowolenie z jakości swojego życia niż mieszkańcy miast. Ocena jakości życia jest zróżnicowana w zależności od analizowanego aspektu, a także w zależności od województwa. W kilku przypadkach ocena jakości życia była dodatnio skorelowana z poziomem życia np. ocena dostępu do stałej pracy dla ludzi młodych. Zanotowano, również przypadki negatywnego lub pozytywnego wyróżniania się niektórych województw pod względem analizowanych aspektów jakości życia bez związku z ogólną obiektywną oceną poziomu życia.

Literatura

1. Allardt E.: Having, loving, being. An alternative to the Swedish model of welfare research [w:] Nussbaum M., Sen A.: The quality of life, Oxford, Clarendon press, Oxford 1993.
2. Berbeka J.: Poziom życia ludności a wzrost gospodarczy w krajach Unii Europejskiej, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006.
3. Borkowski Z. H.: Metoda badania marginalności obszarów wiejskich. „Barometr Regionalny”, nr 3 (25) 2011.
4. Bywalec C., Rudnicki L.: Konsumpcja, PWE, Warszawa 2002.
5. Gotowska M., Poziom życia rodzin rolniczych na tle innych grup społeczno-zawodowych. [w:] S. Zawisza, Rozwój przedsiębiorczości i zespołowej działalności gospodarczej

- w rolnictwie w świetle integracji z Unią Europejską. Wydawnictwo UTP, Bydgoszcz 2009, s. 148.
6. Ocena warunków i jakości życia mieszkańców województwa pomorskiego i ich postrzeganie przyszłości, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2011.
 7. Ostasiewicz K.:
 8. Rogala P.: Zaprojektowanie i przetestowanie systemu mierzenia jakości życia w gminach. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Jelenia Góra-Poznań 2009.

Summary

The research problem of the study was the quality of life of inhabitants rural areas. On these areas, especially after a period of intense systemic changes that last to this day, were some very profound transformations involving both in the economic and social aspects, so it is observed numerous consequences in relation to the level and quality of life the rural population. Rural areas are constantly monitored and covered by the support of State and the European Union, so it is important to know the effects of existing measures to improve the conditions and quality of life of their inhabitants. The analysis included the rural population of the three provinces purposely selected to represent different levels of life. The empirical method was used it was CATI, the selection of respondents was purposely-random. The main criteria for the selection of the respondents were age, education, place of residence. A sense of the quality of life of rural inhabitants in conjunction with the standard of living were analyzed and this make possible to determine the existence of differentiation of quality of life. There were identified spheres of life, from which the inhabitants of the village are the least satisfied. It was found that the level of satisfaction with the quality of life is different in Polish provinces and regions.

Informacja o autorach:

dr inż. Małgorzata Gotowska

dr inż. Anna Jakubczak

Katedra Ekonomiki, Organizacji i Zarządzania

Wydział Zarządzania

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

ul. Fordońska 430

85-790 Bydgoszcz

msrubkowska@utp.edu.pl, ajakubczak@utp.edu.pl

Mariusz Grębowiec

Wspólna Polityka Rolna a zmiany w podejściu do jakości w przedsiębiorstwach sektora rolno-spożywczego w Polsce

Common politician rural but changes in approach for quality in enterprises of sectors nutritive rural in Poland

WSTĘP

Procesy zmian i dostosowań sektora rolno-żywnościowego do standardów Unii Europejskiej związane były z określonymi transferami finansowymi z budżetu unijnego. W Polsce w latach 2002-2006 zostały wdrożone instrumenty wspierające działania zmierzające do realizacji celów strategicznych wynikających z założeń programowych pomocy przed- i po akcesji do UE. Jednym z takich celów była poprawa konkurencyjności rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego. Na realizację tego celu przeznaczono środki finansowe, w ramach Przedakcesyjnego Programu na rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (SAPARD), a wraz z przystąpieniem naszego kraju do UE źródłem finansowania był Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPO-ROL 2004-2006) a także Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2004-2006 oraz PROW 2007-2013).

Działania te miały na celu zarówno wielokierunkowy rozwój wsi i rolnictwa jak również poprawę jakości życia oraz produkcji zarówno w rolnictwie jak i przedsiębiorstwach sfery agrobiznesu. Jakość bowiem we współczesnym agrobiznesie staje się coraz istotniejszym elementem, zwłaszcza w obszarze żywności i jej szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Powszechny dostęp do informacji powoduje większe zainteresowanie konsumentów zagadnieniami związanymi z jakością. Coraz więcej organizacji (rządowych, konsumenckich i producentów) angażuje się w akcje mające na celu podniesienie świadomości konsumentów. W przedsiębiorstwach powstają specjalne działy, których zadaniem jest nie tylko kontrola, ale również projektowanie jakości. Potwierdzeniem troski przedsiębiorstwa o jakość jego produktów i usług jest stosowanie systemu zarządzania jakością, często certyfikowanego przez upoważnione jednostki. Trend ten uwidocznił się zwłaszcza po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Podejście do zapewnienia jakości w gospodarce polskiej w ujęciu historycznym

W latach dziewięćdziesiątych minionego stulecia jakość produktów stała się głównym celem i zadaniem sfery zarządzania w przedsiębiorstwach produkcyjnych. Na plan pierwszy w wielu przedsiębiorstwach wysuwa się kwestia sposobu produkcji wyrobów

o dobrym poziomie jakości, przy niższych kosztach i założonym terminie. Przez wiele lat uważano, że procesów kształtowania jakości, a tym samym systemów jakości nie da się ująć w normy. Jak wielkie zaszczyły na tym polu zmiany wyraźnie widać w praktyce działalności prowadzonej przez podmioty gospodarcze.

Problemy jakości w miarę upływu czasu, stają się coraz ważniejszym elementem gospodarek wielu krajów, jak również motorem napędowym życia społecznego. Twierdzi się, że jakość jest obecnie dla społeczeństw wartością szczególnego rodzaju, a dla systemów ekonomicznych, najtrafniejszą miarą ich efektywności.¹ Określenie zjawiska zapotrzebowania na wysoką jakość oraz przyczyn jego powstawania jest stosunkowo prostą sprawą, znalezienie jednak skutecznej metody realizacji postulatu wysokiej jakości należy do zagadnień nurtujących wiele państw.

W Polsce problem jakości przez długie lata był problemem zaniedbywanym, czego konsekwencje jeszcze do dziś są odczuwane. Niska jakość wyrobów i usług należała i często w wielu przypadkach należy jeszcze do czynników najbardziej obciążających gospodarkę, oraz ograniczających wymianę międzynarodową. Stan rozpoznania czynników warunkujących przeszłą i obecną sytuację w zakresie jakości umożliwia pełne rozeznanie dotychczas stawianych diagnoz niskiej jakości.

Do 1990 roku diagnozy te stawiane były zwłaszcza przez administrację gospodarczą, według których zła jakość była wynikiem²: braku równowagi gospodarczej, przestarzałego aparatu wytwórczego, niewystarczających kwalifikacji, czy braku tradycji produkcyjnych, niskiej jakości otrzymywanych surowców, czy półproduktów, tzw. „gospodarki niedoborów”, powszechnego zjawiska rozluźnienia dyscypliny pracy, nieprawidłowości w organizacji procesów produkcyjnych, braku właściwych metod sterowania jakością w przedsiębiorstwie itp.

Wymienione przyczyny, tylko powierzchownie dotyczą problemu rzeczywistości gospodarczej, jak również rzeczywistych mechanizmów kreujących jakość w gospodarce. Szukanie przyczyn niskiej jakości w niekonsekwentnym wprowadzaniu reform, czy też niedoskonałości instrumentów finansowych, inspirowało do tworzenia nadprodukcji wyrobów, co nie rokowało żadnych perspektyw na drodze projakościowej w Polsce. Duże zróżnicowanie potrzeb i preferencji nabywców powoduje jednak wysokie różnicowanie wyrobów i jest źródłem pogłębionej segmentacji towarów konsumpcyjnych. Przedsiębiorstwa muszą zwrócić uwagę na zachodzące zmiany w ich otoczeniu rynkowo-marketingowym, jak również na wzrastającą konkurencyjność rynku zewnętrznego.

Normalizacja jako sposób zapewnienia jakości w przemyśle spożywczym

Działalność normalizacyjna od wieków towarzyszy działalności gospodarczej człowieka oraz służy harmonijnemu rozwojowi nauki i produkcji dóbr. Ułatwiając codzienne życie, normalizacja nabiera coraz większego znaczenia wraz z rozwojem produkcji masowej dla anonimowego użytkownika.

Zjawisko normalizacji występuje we wszystkich typach organizacji gospodarczych. Normalizacja w sferze gospodarki ma szczególną rangę, wywołując istotne skutki

¹ Borys T., Sudol S. Jakość wyrobów. Strategie i sterowanie w przedsiębiorstwie przemysłowym. Wyd. Akademii Ekonomicznej. Kraków 1992, s. 21-22

² Borys T., Sudol S., 1992., op. cit., s. 23-24

w obszarach techniki, ekonomiki, środowiska naturalnego i społecznego, jest obiektem wszechstronnych badań, ma również długą tradycję oraz rozwinięte struktury organizacyjne.

W dniu 16 stycznia 1991 roku Polska i Wspólnota Europejskie podpisały Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczypospolitą, a Wspólnotami Europejskimi. Z punktu widzenia podejścia normalizacyjnego dotyczącego jakości najistotniejsze jawią się następujące artykuły:

- o artykuł 68 – zobowiązujący Polskę do zbliżenia istniejącego i przyszłego ustawodawstwa do ustawodawstwa UE,
- o artykuł 69 – zawierający konieczne do zbliżenia przepisy prawne, m.in. ochronę zdrowia, ochronę konsumenta, przepisy techniczne i normy.

Podpisany układ nałożył na Polskę między innymi konieczność dostosowania naszych standardów technicznych do standardów stosowanych w krajach Unii Europejskiej, również w zakresie jakości³. Stworzył konieczność wprowadzenia krajowego systemu normalizacyjnego, zgodnego z analogicznymi systemami w krajach Unii.

Podstawowym środkiem eliminacji barier technicznych w handlu jest ujednoczenie prawa w skali Unii Europejskiej. Do harmonizacji prawa w UE służą najczęściej dyrektywy. Państwa członkowskie zobowiązane są do wprowadzenia postanowień dyrektyw do własnego prawa krajowego i poinformowania Komisji Europejskiej o zastosowanych w tym celu środkach. W systemie europejskim przyjęto, że do realizacji zasady swobodnego przepływu towarów zasadniczo wystarcza ustanowienie zasad bezpieczeństwa odnoszącego się do fazy projektowania i wytwarzania wyrobu. Z tego powodu Unia Europejska ograniczyła prawodawstwo w zakresie przepisów technicznych do fazy projektowania, wytwarzania i wprowadzania produktów na rynek. Faza eksploatacji zaś, jest zharmonizowana w specyficzny sposób i tylko fragmentarycznie. W prawie niedopuszczalne jest ustanowienie takich przepisów, które narzucałyby konieczność spełniania na etapie projektowania i wytwarzania wymagań innych niż ustanowione w dyrektywach.

Dyrektywy starego podejścia były pierwszym krokiem harmonizacji technicznej w UE. Dyrektywy te miały charakter sektorowy, wymagania miały charakter szczegółowy, a ich stosowanie było opcjonalne. Tak zwane stare podejście do harmonizacji technicznej nie odniosło pozytywnego rezultatu. Od 7 maja 1985 roku w Unii Europejskiej zaczęto stosować harmonizację techniczną tzw. nowego podejścia. Porzucono próby formułowania szczególnych wymagań bezpieczeństwa wobec wyrobów i zaczęto formułować dla grup wyrobów jedynie wymagania zasadnicze.

Polskie normy były dokumentami obligatoryjnymi do 1994 roku. Po nowelizacji ustawy o normalizacji, polskie normy stały się dokumentami fakultatywnymi, których stosowanie zależy, tak jak w innych krajach od woli stron zawierających kontrakty gospodarcze. Ta zmiana charakteru norm nabrała kluczowego znaczenia dla przystosowania polskiej normalizacji do normalizacji państw gospodarek rynkowych i właściwie od jej wprowadzenia można było podjąć działania harmonizacyjne⁴.

³ Zatorski A. Program promocji jakości Ministerstwa Przemysłu i Handlu. [w:] Strategia jakościowa w polskich przedsiębiorstwach. Red. Wawak T. Wyd. UJ, Kraków 1994, s.18-21.

⁴ Wasilewski L. Rozważania o jakości., Wyd. PWE Warszawa 1999. s. 73-74.

Polskie przedsiębiorstwa chcąc być konkurencyjnymi na rynkach międzynarodowych muszą dostosować się do systemów zapewnienia jakości uznawanych i przestrzeganych w tych państwach, zarówno w obszarze dobrowolnym jak i obowiązkowym. Wraz z wejściem do struktur Europejskich zmieniają się prawa i obowiązki polskiego wytwórcy. Nie jest on już eksporterem wyrobów do krajów UE, a podmiotem wspólnego rynku. Tak samo jak państwa od dawna należące do UE, mają obowiązek wobec swoich wyrobów i procesów wytwórczych stosować ten sam system bezpieczeństwa wyrobów zgodny z dyrektywami nowego podejścia⁵.

W odniesieniu do jakości żywności i jej znaczenia szczególnie w aspekcie zdrowotnym, należy przytoczyć zapis Ustawy z 2001 roku o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, która stwierdza, iż jakość jest to ogół cech i kryteriów przy pomocy których, charakteryzuje się żywność pod względem: wartości odżywczej, jakości organoleptycznej oraz bezpieczeństwa dla zdrowia konsumenta.

Stan wdrożenia i znaczenie systemów zarządzania jakością produktów w przedsiębiorstwach przemysłu rolno-spożywczego w Polsce

Przemysł rolno-spożywczy jest jedną z najważniejszych gałęzi polskiej gospodarki. Po wejściu polski do UE zauważa się stały i sukcesywny jego rozwój zarówno o charakterze produkcyjnym jak i inwestycyjnym.

Efektom integracji Polski z UE było niewątpliwie wysokie tempo rozwoju gospodarstwa i wzrost dochodów ludności co skutkuje wzrostem popytu na żywność, ale także zmianami w modelu żywienia konsumentów.

O silnych trendach w rozwoju przemysłu rolno-spożywczego świadczy duża aktywność inwestycyjna przedsiębiorstw tego sektora oraz poprawa ich stanu ekonomicznego. Wyraźne ożywienie inwestycyjne widoczne było jeszcze przed wejściem do UE i trwa ono nadal. To ożywienie inwestycyjne pozwoliło na wielokrotne zwiększenie liczby zakładów spełniających unijne standardy weterynaryjne i uprawnionych do handlu na wspólnym rynku europejskim. Duże inwestycje pozwoliły także na osiągnięcie takiego stanu, że polski przemysł rolno-spożywczy jest uznawany za jeden z najnowocześniejszych i najszybciej rozwijających się w całej poszerzonej UE.

Rozwój ten jest jednak także ściśle związany z ożywieniem w całym agrobiznesie łącznie z rozwojem samego rynku wytwórczości pierwotnej czyli rolnictwem jako nośnikiem surowca dla przemysłu. W tej to dziedzinie zauważa się także wysokie ożywienie zarówno inwestycyjne, jak również wyraźne zmiany w dostępie do wysokiej jakości surowca do przetwórstwa. Dzieje się to za sprawą wprowadzenia zasad WPR oraz możliwości finansowych które pojawiły się w polskim rolnictwie wraz z wejściem Polski do UE

⁵ Ustawa z dn. 30 sierpnia 2002 r. O systemie oceny zgodności, Dz.U nr. 166, poz 1360.

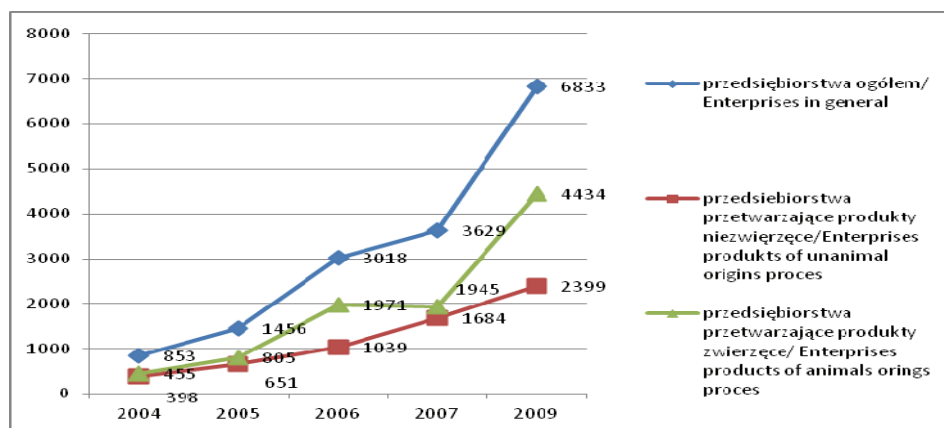
W sektorze spożywczym przedsiębiorstwa produkują zróżnicowane wyroby od pieczywa przez przetwory owocowe i warzywne, aż po produkty mięsne i mleczarskie. Do produkcji spożywczej zalicza się również produkcję napojów, zarówno bezalkoholowych, jak i alkoholowych. Wymaga to stosowania różnych surowców i technologii. W związku z tym sektor dzieli się na branże, które można połączyć w dwie grupy: przetwarzające produkty pochodzenia zwierzęcego i przetwarzające produkty pochodzenia niezwierzęcego. Jest to istotne ze względu na sposób urzędowego nadzoru produkcji. Przetwarzanie surowców zwierzęcych wiąże się z koniecznością nadzoru przez Inspekcję Weterynaryjną.

Do branż przetwarzających produkty pochodzenia zwierzęcego zalicza się branże: mięsna, rybna i mleczarska.

Wśród przedsiębiorstw przetwarzających produkty pochodzenia niezwierzęcego wyróżniam branże: owocowo-warzywną, olejarsko-tłuszczową, zbożowo-młynarską, piekarską, cukrowniczą, cukierniczą, makaronową, przetwórstwa kawy i herbaty, napojów spirytusowych, winiarską, piwowarską, wód mineralnych i napojów bezalkoholowych. Branże te podlegają kontroli Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Stan wdrożenia systemów zarządzania jakością jest monitorowany przez odpowiednie instytucje. W przypadku systemów obowiązkowych zajmuje się tym Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS). Dokładne dane o wdrożeniu systemów nieobowiązkowych gromadzone są przez jednostki certyfikujące i odnoszą się jedynie do systemów certyfikowanych.

W latach 2004-2009 Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej prowadził badania na temat stanu wdrożenia systemów zarządzania jakością w przemyśle spożywczym. Był to element Planu Wieloletniego pt.: „*Monitorowanie efektów ekonomicznych rozwoju systemów zapewnienia jakości i ich wpływu na konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej*”. Wyniki badań były opublikowane. Wynika z nich, że w ostatnich latach obserwuje się ciągły wzrost liczby przedsiębiorstw z wdrożonymi certyfikatami. Momentem przełomowym było wstąpienie Polski do Unii Europejskiej. Gwałtowny wzrost wdrożeń obligatoryjnych systemów nastąpił w 2005 r. (w stosunku do stanu sprzed 1 maja 2004 r.). Spowodowane było to koniecznością dostosowania się do przepisów Unii Europejskiej. Spadek liczby wdrożonych Dobrych Praktyk w 2008 r. spowodowany był ogólną złą sytuacją makroekonomiczną w Polsce i na świecie, co było przyczyną upadku wielu firm, w tym z branży spożywczej. W 2009 r. zaobserwowano ponowny wzrost w liczbie przedsiębiorstw z wdrożonymi Dobrymi Praktykami. W zakresie wdrażania HACCP od 2004 r. można zauważyć trend rosnący.



Rysunek 1. Stan wdrożenia HACCP w przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego w latach 2004-2009.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Morkis G. (red), 2009, *Ekonomiczne efekty rozwoju systemów zarządzania jakością i ich wpływ na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw przemysłu spożywczego*, IERiGŻ-PIB, Warszawa

Według danych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, w 2009 r. w ponad 90% przedsiębiorstw przetwarzających produkty pochodzenia zwierzęcego (podlegające kontroli Inspekcji Weterynaryjnej) wdrożone były obligatoryjne systemy zarządzania jakością. Odsetek ten był zaniżony głównie przez przedsiębiorstwa branży rybnej. Charakteryzuje się ona najniższym odsetkiem wdrożonych systemów spośród przedsiębiorstw znajdujących się pod kontrolą Inspekcji Weterynaryjnej. Jedynie około 64% przedsiębiorstw z branży rybnej miało wdrożone lub wdrażało obligatoryjne systemy (stan na 2009 r.).

W stosunku do przedsiębiorstw przetwarzających produkty pochodzenia zwierzęcego, nieco mniej przedsiębiorstw przetwarzających produkty pochodzenia niezwierzęcego (podlegające nadzorowi Państwowej Inspekcji Sanitarnej) miało wdrożone te systemy. Różnice pomiędzy tymi grupami przedsiębiorstw są najbardziej widoczne jeśli chodzi o wdrażanie systemu HACCP. Ponad połowa przedsiębiorstw przetwarzających produkty niezwierzęce nie ma do końca wdrożonego systemu HACCP (przy jedynych 5% przedsiębiorstw przetwarzających produkty niezwierzęce nie wdrażających tego systemu). Poszczególne branże przetwarzające produkty pochodzenia niezwierzęcego znacznie różnią się między sobą pod względem odsetka wdrożonych systemów obligatoryjnych, a zwłaszcza systemu HACCP. Najwyższy odsetek przedsiębiorstw z wdrożonym systemem HACCP występuje w branżach: przetwórstwa kawy i herbaty, piwowarskiej, olejarsko-tłuszczowej i winiarskiej (powyżej 60% przedsiębiorstw z wdrożonym HACCP), [Morkis, 2009]. Najniższy odsetek przedsiębiorstw stosujących system HACCP występuje w branży cukrowniczej (36%) oraz zbożowo-młynarskiej, piekarskiej i makaronowej (poniżej 50% przedsiębiorstw) [Morkis, 2009]. Tak duża różnica może wynikać z innej efektywności egzekwowania przepisów przez Inspekcję Weterynaryjną i Państwową Inspekcję Sanitarną.

Tabela 1. Stopień wdrożenia GHP, GMP i HACCP w przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego w Polsce w 2009 r.

System	Przedsiębiorstwa przetwarzające produkty pochodzenia zwierzęcego			Przedsiębiorstwa przetwarzające produkty pochodzenia niezwierzęcego		
	Enterprises products of animal origins process			Enterprises products of unanimal origins process		
	System wdrożony	System wdrażany	System niewdrażany	System wdrożony	System wdrażany	System niewdrażany
	System accustomed	System accustomed	System unaccustomed	System accustomed	System accustomed	System unaccustomed
GHP	94%		6%	88%	8%	4%
GMP	94%		6%	85%	8%	7%
HACCP	94%	1%	5%	43%	32%	25%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Morkis G. (red), 2009, Ekonomiczne efekty rozwoju systemów zarządzania jakością i ich wpływ na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw przemysłu spożywczego: praca zbiorowa, IERiGŻ- PIB, Warszawa

Wśród nieobligatoryjnych systemów zarządzania jakością, najpopularniejszy jest system zgodny z ISO 9001: 188 przedsiębiorstw przemysłu spożywczego ma wdrożony certyfikowany system [Morkis G. (red) 2009, s.46]. Na drugim miejscu pod względem ilości certyfikatów jest, według tych samych badań, BRC- 104 przedsiębiorstwa. Dane te pochodzą od firm certyfikujących: TUV Nord, PCBC, LRQA, ZSJiZ, DQS, KEMA. Zgodnie z nimi poniżej 1 % przedsiębiorstw posiada certyfikowany nieobligatoryjny system zarządzania jakością. Według innych szacunków odsetek ten może wynosić od 5 do 10%. [Morkis 2009].

Ocena korzyści wdrażania systemów zarządzania jakością w polskich przedsiębiorstwach agrobiznesu

Wdrożenie systemów zarządzania jakością wiąże się z pewnymi korzyściami dla przedsiębiorstwa. Ponieważ każdy system wpływa na całą organizację, również skutki jego wdrożenia dotyczą wielu aspektów działalności firmy. Korzyści z wdrożenia i stosowania systemów były przedmiotem badań dr Grażyny Morkis (cytowane już badania z ramienia Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej) i dr Marii Jeznach. W obu przypadkach były to badania ankietowe, przeprowadzane na grupie przedsiębiorstw.

Wdrażane nieobligatoryjne systemy zarządzania jakością kładą nacisk na spełnianie oczekiwań konsumentów. Wiąże się to z koniecznością prowadzenia badań zadowolenia klientów. Powoduje to z jednej strony wzrost kosztów. Z drugiej strony umożliwia to poznanie oczekiwań klientów i lepsze dostosowanie swojej oferty. Wpływa to na zdobywanie nowych klientów i umacnianie pozycji przedsiębiorstwa.

Stosowanie systemów zarządzania jakością ma również pozytywny wpływ na eksport wyrobów produkowanych w przedsiębiorstwach, zwłaszcza tych z wdrożonymi standardami BRC i IFS, wymaganymi przez zagraniczne sieci handlowe. Dotyczy to głównie dużych i średnich firm. Małe przedsiębiorstwa produkują głównie na rynek krajowy, niezależnie od stosowanych systemów. Wdrożenie obowiązkowych systemów

umożliwiło eksport do krajów Unii Europejskiej. Zwiększenie eksportu wiąże się z pozyskiwaniem nowych klientów przez przedsiębiorstwa.

Wdrożenie i stosowanie systemów zarządzania jakością przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw. Jedna trzecia ankietowanych przedsiębiorstw stwierdziła, że wdrożenie systemów zarządzania jakością było istotnym lub bardzo istotnym czynnikiem wzrostu ich konkurencyjności. Wpływają one na konkurencyjność przede wszystkim poprzez [Morkis 2009]:

- Dostosowanie do potrzeb i oczekiwań konsumentów,
- Wysoką jakość wyrobów,
- Wysoki poziom bezpieczeństwa zdrowotnego wyrobów,
- Wysoki poziom kontaktów z klientami.

Przedsiębiorstwa pytane o korzyści wynikające z wdrożenia systemu zgodnego z ISO 9001, najwyżej oceniły: usprawnienie funkcjonowania organizacji i zarządzania, usystematyzowanie procedur postępowania oraz ich wzajemnych współzależności oraz poprawę komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej. Najniżej natomiast oceniono satysfakcję klienta oraz wzrost zaufania klientów i obniżenie kosztów.

Najwyżej oceniono korzyści z wdrożenia systemu zgodnego z ISO 22000. Niemalże wszystkie sugerowane w ankiecie korzyści oceniono na maksymalną ocenę – 5 pkt. Wśród tych korzyści wymieniono te, związane z wymaganiami Unii Europejskiej, identyfikacją i wycofywaniem wyrobów niezgodnych oraz kompleksowością systemu (dotyczy wszystkich ogniw łańcucha żywnościowego). Tak samo wysoko oceniono konieczność stosowania programów wstępnych (Dobre Praktyki) oraz monitorowania pojawiających się nowych zagrożeń żywności i przygotowania do sytuacji kryzysowych. Z jednej strony wysoko oceniono uwzględnianie wymagań konsumentów wrażliwych, ale jednocześnie najniżej (3,5 pkt.) oceniono satysfakcję konsumentów.

W zakresie korzyści z wdrożenia standardów BRC i PFS maksymalnie oceniono otwarcie drogi do współpracy z zagranicznymi sieciami, usystematyzowanie działań i udowodnienie produkcji bezpiecznej żywności. Szereg innych korzyści uzyskał wysoką notę 4,75 pkt. Najniżej oceniono zapobieganie pozwom sądowym z tytułu odpowiedzialności za produkt oraz obniżenie kosztów działalności.

Podsumowanie

Przegląd dostępnej literatury oraz wyniki badań wykorzystane w opracowaniu, pokazują znaczącą rolę systemów zarządzania jakością w przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego w Polsce. Wdrożenie w życie zasad WPR zarówno w polskim rolnictwie jak i innych gałęziach powiązanych z rolnictwem przyniosło niewątpliwie wyraźną poprawę ogólnego stanu polskiej gospodarki.

Sukcesy polskiego sektora rolno-żywnościowego, a szczególnie wysoka dynamika wzrostu i rozwoju produkcji, duża aktywność inwestycyjna oraz poprawa stanu finansowego gospodarstw i przedsiębiorstw, nie potwierdziły obaw jakie występowały przed akcesją Polski do UE.

Nastąpiły także wyraźne zmiany zarówno w świadomości oraz dbałości o wysoka jakość wytwarzanych dóbr zarówno związanej z bezpieczeństwem zdrowotnym, jak i ochrony

środowiska oraz dobrostanu zwierząt. Niesie to za sobą oczywiście wzrost kosztów produkcji i dostosowania się do ogólnie stosowanych standardów, jednak bez tych zmian nie można by było mówić o wzroście konkurencyjności i innowacyjności polskich przedsiębiorstwa na arenie międzynarodowej.

Ukazane w niniejszym opracowaniu skutki wdrożenia systemów zarządzania jakością pozwalają przewidywać dalszy wzrost zainteresowania wdrażaniem ich w przedsiębiorstwach. Zmiany te jednak nie miały by miejsca w szeroko pojętym agrobiznesie gdyby nie możliwości jakie niesie za sobą WPR Unii Europejskiej.

Literatura

1. **Borys T., Sudol S.**, 1992, Jakość wyrobów. Strategie i sterowanie w przedsiębiorstwie przemysłowym. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie
2. **Jeznach M.**, 2008, Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne jakości i bezpieczeństwa żywności. SGGW, Warszawa
3. **Morkis G.**, (red), 2009, Ekonomiczne efekty rozwoju systemów zarządzania jakością i ich wpływ na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw przemysłu spożywczego: praca zbiorowa, IERiGŻ- PIB, Warszawa
4. **Trziszka T.**, (red), 2009, Zarządzanie jakością i bezpieczeństwem żywności, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego, Wrocław
5. **Wasilewski L.**, 1999. Rozważania o jakości., Wyd. PWE, Warszawa.
6. **Zatorski A.**, 1994. Program promocji jakości Ministerstwa Przemysłu i Handlu. [w:] Strategia jakościowa w polskich przedsiębiorstwach. Red. Wawak T. Wyd. UJ, Kraków
7. Rozporządzenia WE nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające
8. Ustawa z dn. 30 sierpnia 2002 r. O systemie oceny zgodności, Dz.U nr. 166, poz 1360.

Summary

The paper shows the history of quality management with focus on contemporary trends in this field. It describes the assumptions of compulsory quality management and food safety systems and of the most important non- mandatory quality management systems. It discusses the state of implementation of these systems and their benefits. There is also presented the influence of the implementation on costs incurred by enterprises, on the growth of products export and on the level of competitiveness of enterprises.

Informacja o autorze:

dr inż. Mariusz Grębowiec

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Katedra Polityki Europejskiej Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

e-mail: grebowiecmariusz@poczta.onet.pl

Agata Gruzewska, Małgorzata Niedziółka

Perspektywy rozwoju rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce Wschodniej

W porównaniu z rozwiniętymi gospodarczo państwami Europy Zachodniej, Polska jest krajem o znacznym potencjale produkcyjnym rolnictwa. Jednocześnie różnorodność warunków przyrodniczych i ekonomiczno-organizacyjnych powoduje, że stopień wykorzystania tego potencjału był do tej pory zróżnicowany regionalnie. Szacuje się, że środki unijne współfinansujące liczne przedsięwzięcia miały istotne znaczenie dla łagodzenia skutków spowolnienia gospodarczego w Polsce i niemal w połowie przyczyniły się do osiągniętego w 2009 roku tempa wzrostu. W obszarze związanym z rozwojem rolnictwa dominowały projekty związane z inwestycjami w modernizację rodzinnych gospodarstw rolnych.

Celem pracy było określenie perspektyw rozwoju rodzinnych gospodarstw rolnych na terenie Polski Wschodniej.

Wstęp

Rolnictwo jest ważnym składnikiem gospodarki narodowej, bardzo wrażliwym na wpływy czynników zewnętrznych. Można postawić tezę, że gospodarka rolna w coraz większym stopniu jest uzależniona od polityki państwa i organizacji międzynarodowych. Składa się na to wiele powodów, począwszy od problemów z nadprodukcją żywności w Europie, po jej niską opłacalność. Dlatego rolnictwo wymaga pomocy ekonomicznej i właściwego kształtowania kierunków produkcji. Potwierdzeniem tego może być wielkość pomocy ekonomicznej, jaką kierowała na wieś w ostatnich latach Unia Europejska - prawie połowa budżetu Wspólnoty była przeznaczona na subwencje dopłaty dla rolnictwa.¹

System podatkowy w Polsce stanowi ukrytą formę subwencji rolnictwa jednak nie spełnia roli stymulującej rozwój i przemiany w rolnictwie. Uprzywilejowana jest działalność rolnicza niezwiązana silnie z jednym z najistotniejszych czynników produkcji, czyli ziemią, prowadzona na dużą skalę, czyli charakteryzująca się wyższą wielkością ekonomiczną².

Do końca 2009 r. w całej Polsce rozpoczęto realizację lub przygotowania do realizacji ok. 27,2 tys. inwestycji współfinansowanych z funduszy unijnych na lata 2007-2013. W sumie ich wartość to ok. 104 mld zł, z czego z Unia Europejska dołoży ok. 73 mld zł. W ujęciu nominalnym, najwięcej z tej kwoty uzyskały województwa:

¹ J. Bański (2007): Geografia rolnictwa Polski. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

² M. Forfa (2011): Obciążenia fiskalne gospodarstw rolniczych w zależności od wielkości ekonomicznej oraz typu rolniczego. EIOGZ, nr 92, s.89-103.

mazowieckie (9,5 mld zł inwestycji, w tym wkład UE – 5,4 mld zł), śląskie (odpowiednio – 8,5 i 4,2 mld zł) i dolnośląskie (7,5 i 4 mld zł).³

Analiza wykorzystania funduszy unijnych w poszczególnych województwach, do końca 2009r. wskazała na znaczące zróżnicowanie wartości pozyskanych środków w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Najskuteczniejsze w pozyskiwaniu grantów okazało się województwo warmińsko-mazurskie. Unijne dotacje wyniosły tam 1648 zł per capita. Niewiele mniej uzyskało województwo podlaskie i pomorskie – po 1515 zł na mieszkańca⁴.

Znaczącą rolę odgrywają różnice cywilizacyjne, potencjał gospodarczy i zasoby kapitału. Bardziej rozwinięte regiony przyciągają bardziej rozwinięty kapitał ludzki i są skuteczniejsze w pozyskiwaniu unijnych funduszy. Jednocześnie ich mieszkańcy charakteryzują się wyższymi wymaganiami i wywierają presję na administrację lokalną. Eksperti zauważają, że przedstawione wyniki rankingu oraz interpretacja przyczyn potwierdzają celowość wprowadzenia specjalnego programu skierowanego do Polski Wschodniej⁵ czyli województw lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego oraz warmińsko-mazurskiego.

Zróżnicowanie regionalne Polski znalazło swoje odzwierciedlenie m.in. w odniesieniu do opłacalności zwiększenia nakładów pracy i ziemi. Jednocześnie nie stwierdzono zróżnicowania krańcowej rentowności kapitału⁶.

Celem pracy było określenie szans rozwoju rodzinnych gospodarstw rolnych województw lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego oraz warmińsko-mazurskiego.

2. Analiza SWOT Polski Wschodniej

Dla województw Polski Wschodniej wdrożono Program Rozwoju, w którego ramach realizowane są projekty o kluczowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Finansowane są przede wszystkim inwestycje w zakresie infrastruktury wspierającej działalność naukową i badawczą oraz zakładające modernizację miejskich lub regionalnych systemów komunikacyjnych, a także realizowane są przedsięwzięcia zwiększające atrakcyjność inwestycyjną i turystyczną tego obszaru. Decyzja Komisji Europejskiej, przyjmująca do realizacji ten Program, została podpisana 2 października 2007 roku przez komisarza ds. polityki regionalnej – Danutę Hübner⁷.

W wyniku analizy SWOT przeprowadzonej dla Polski Wschodniej stwierdzono, że⁸:

mocnymi stronami Polski Wschodniej były:

³ <http://prawo.rp.pl/artykul/465326,458476-Kto-bierze-najwiecej.html?p=2>.

⁴ Ibidem

⁵ <http://www.pb.pl/1963951,70655,kto-zdobył-najwiecej-unijnej-kasy>, sierpień 2009.

⁶ T. Czekaj, W. Józwiak (2009): Bariery wzrostu i rozwoju indywidualnych gospodarstw rolnych w makroregionach Polski. Roczniki Nauk Rolniczych, seria G, T. 96, z.4, s. 29-40.

⁷ <http://www.polskawschodnia.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/program.aspx>

⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2008): Strategia Rozwoju Polski Wschodniej do roku 2020.

1. Rozwinięte niektóre branże gospodarki, osiągające sukces nie tylko na rynku krajowym, ale również w skali międzynarodowej (np. przemysł lotniczy, meblarski, cementowy, opon samochodowych, przetwórstwo mleka).
2. Relatywnie wysoki poziom wykształcenia społeczeństwa i znaczny postęp w ostatnich latach.
3. Edukacja i znajomość języków obcych.
4. Wysokie walory przyrodniczo-krajobrazowe i kulturowe stanowiące o atrakcyjności turystycznej regionu.
5. Potencjał rozwojowy ośrodków akademickich w niektórych dziedzinach.
6. Doświadczenie regionalnych instytucji otoczenia biznesu.
7. Dobre wyposażenie informatyczne szkół podstawowych.
8. Relatywnie wysoka skłonność do inwestowania wśród samorządów.

slabymi stronami Polski Wschodniej były:

1. Postępujące starzenie się społeczeństwa.
2. Brak wiary licznej grupy mieszkańców w możliwość spełnienia swoich oczekiwań życiowych na terenie województw Polski Wschodniej(migracje).
3. Niski poziom zamożności mieszkańców i dochodów samorządów.
4. Niski poziom warunków życia w ocenie mieszkańców województw.
5. Niska przedsiębiorczość mieszkańców.
6. Niska produktywność wszystkich sektorów gospodarki.
7. Niska innowacyjność gospodarki z rodzącym się otoczeniem biznesu w zakresie transferu technologii.
8. Niska aktywność i /lub skuteczność uczelni w konkurowaniu o rozwojowe środki na naukę.
9. Bariery rozwoju innowacji.
10. Zapóźnienie infrastrukturalne, szczególnie w zakresie infrastruktury transportowej, ale również noclegowej dla turystów.
11. Brak wypracowanych sposobów /metod służących ochronie dziedzictwa kulturowego oraz rozwoju infrastruktury kultury.
12. Tereny położone w dolinach rzek i górach narażone na częste katastrofy naturalne

szansami Polski Wschodniej były:

1. Zwiększenie zainteresowania regionem inwestorów z nowoczesnych branż przyjaznych środowisku, wykorzystujący potencjał ludzki i instytucjonalny.
2. Wzrost zainteresowania regionem ze strony turystów krajowych i zagranicznych.
3. Włączanie się Polski Wschodniej w wartościowe sieci współpracy naukowej kulturalnej i oświatowej.
4. Napływ środków zewnętrznych na cele rozwojowe.
5. Wzrost zainteresowania regionem mieszkańców innych województw i krajów jako atrakcyjnym miejscem zamieszkania.
6. Doświadczenie w kontaktach międzynarodowych wynikające z bliskości położenia (Europa Wschodnia), a także z licznych wyjazdów zarobkowych mieszkańców Polski Wschodniej.
7. Rozwój turystyki wyspecjalizowanej.

zagrożeniami dla Polski Wschodniej były:

1. Silna presja konkurencyjna pozostałych województw Polski oraz regionów zagranicznych.
2. Centralizacja działań związanych z realizacją projektów regionalnych.
3. Rosnący popyt zewnętrzny na siłę roboczą z Polski Wschodniej.
4. Utrzymujący się chłodny klimat w międzynarodowych relacjach z sąsiadami Polski Wschodniej (Rosja, Białoruś).
5. Utrzymujący się w kraju i za granicą obraz Polski Wschodniej jako „regionu peryferyjnego w peryferyjnym kraju”.

3. Wybrane słabe i silne strony Polski Wschodniej

Największym województwem w grupie wydzielonej pod nazwą Polska Wschodnia jest województwo lubelskie, które w 2008 roku (tab. 1) miało największą liczbę ludności i powierzchnię użytków rolnych, drugą w tej grupie województw wartość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto, średnią gęstość zaludnienia, stopę bezrobocia i wskaźnik urbanizacji oraz niską wartość PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Najmniejszą powierzchnię ma województwo świętokrzyskie jednocześnie charakteryzujące się w 2008 roku największą w Polsce Wschodniej gęstością zaludnienia i wartością PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, średnią wartością stopy bezrobocia i przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto oraz niską wartością wskaźnika urbanizacji i najmniejszą powierzchnią użytków rolnych.

Tabela 1. Ogólna charakterystyka województw Polski Wschodniej.

Wyszczególnienie	Województwo				
	warmińsko-mazurskie	podlaskie	lubelskie	świętokrzyskie	podkarpackie
Powierzchnia (km ²)	24192	20187	25114	11708	17844
Ludność (tys.)	1426	1192	2175	1275	2097
Gęstość zaludnienia	59/km ²	59/ km ²	86/ km ²	109/ km ²	118/ km ²
PKB/ na mieszkańca (2007r.)	22961	22896	20913	23741	20829
Stopa bezrobocia (%)	16,8	9,7	11,2	13,7	13
wskaźnik urbanizacji	59,9	59,6	46,5	45,3	40,9
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto	2474,26	2610,21	2603,71	2548,80	2489,98
Powierzchnia użytków rolnych (tys. ha)	981,1 (42,2%)	1127,5 (55,9%)	1587,7 (63,3%)	577,3 (50,2%)	772,1 (43,4%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Mieszkańcy Polski Wschodniej porównują często swoją sytuację z innymi regionami w kraju. Warunki życia w niektórych województwach są nieco odbiegające od średniej krajowej. Wskaźnik wykrywalności przestępstw w 5-ciu województwach (tab. 2) jest większy niż średnia krajowa, mieszkańcy mogą mieć powody do

zadowolenia. Inne wskaźniki jak zasoby mieszkaniowe na 1000 ludności są już lepsze od średniej tylko w województwie podkarpackim i zbliżone w podlaskim.

Zagospodarowanie przestrzenne i infrastruktura tych terenów są niestety słabe. Miasta w województwie lubelskim, podlaskim i świętokrzyskim są gorzej niż w kraju zaopatrzone w gaz z sieci. Na wsi gaz z sieci ma co drugie gospodarstwo tylko w województwie podkarpackim. Pozostałe województwa są daleko za średnią krajową wynoszącą 18,4%. Zaniedbania występują też w kwestii sieci wodociągowej i oczyszczalni ścieków. Jedynie w województwach podlaskim i warmińsko-mazurskim sytuacja jest lepsza niż w kraju.

W chwili obecnej zagrożeniem dla środowiska jest niedostateczny stan wyposażenia gospodarstw w odpowiedni sprzęt i urządzenia minimalizujące niekorzystny wpływ produkcji rolniczej na środowisko. Dotyczy to w szczególności urządzeń do składowania nawozów naturalnych (płyty obornikowe, zbiorniki na gnojowicę i gnojówkę) oraz magazynów do składowania nawozów i środków ochrony roślin.⁹

Tabela 2. Ważniejsze dane o poziomie życia w poszczególnych województwach Polski Wschodniej na tle kraju w 2008 roku.

Wskaźniki	Polska	województwo				
		lubelskie	podkarpackie	podlaskie	świętokrzyskie	warmińsko-mazurskie
Wskaźnik wykrywalności przestępstw	65,9	69,9	72,6	69,0	77,3	73,6
Zasoby mieszkaniowe na 1000 ludności	345	332	393	344	330	332
Powierzchnia przeciętna użytkowa mieszkania (m ²)	104,0	107,6	122,7	111,1	116,3	90,4
Wyposażenie mieszkania (% ogółu mieszkań)						
w miastach :						
- w wodociąg	98,5	97,4	97,8	97,9	96,6	99,8
- w ustęp	94,5	94,1	95,2	95,0	92,7	97,7
- w łazienkę	92,2	92,6	94,6	94,2	91,5	94,9
- w gaz z sieci	73,6	69,2	88,1	45,5	69,7	72,1
- w centralne ogrzewanie	84,7	88,9	87,4	90,1	89,0	88,4
na wsiach :						
- w wodociąg	88,9	79,4	87,8	79,6	79,9	90,5
- w ustęp	74,5	58,1	74,9	60,7	60,0	75,2
- w łazienkę	75,8	60,3	77,4	62,7	62,3	76,1
- w gaz z sieci	18,4	11,7	57,3	2,9	9,3	2,8
- w centralne ogrzewanie	64,4	53,8	60,5	49,4	60,1	61,4
Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków (%)	63,1	52,1	59,8	63,7	52,4	72,2
Nakłady na działalność badawczą i rozwojową mln zł	7 706,2	239,9	177,4	74,7	92,2	90,5

Zródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

⁹MRR (2005): Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020).

Omawiane województwa charakteryzowały się niższą wydajnością pracy niż średnia krajowa. Przyczyn należy szukać m.in. w niskich kwalifikacjach pracowników, małej innowacyjności oraz w przestarzałej infrastrukturze technicznej. Najbardziej widoczna różnica poziomów występuje w rolnictwie. Widać to szczególnie w porównaniu zacofanego Podkarpacia i bardziej prężnego regionu Warmińsko-Mazurskiego, przodującego w produkcji wysokiej jakości produktów mlecznych. Wydajność pracy w poszczególnych branżach jest zróżnicowana (tab. 3).

Tabela 3. Analiza wydajności pracy w poszczególnych województwach Polski Wschodniej w stosunku do średniej krajowej, w 2005 roku.

	Polska	lubelskie	podkarpackie	podlaskie	świętokrzyskie	warmińsko-mazurskie
Wydajność pracy ogółem w tys. zł	68,9	46,4	51,4	52,0	50,2	62,5
Wydajność pracy w stosunku do średniej dla Polski w %	100	67,3	74,7	75,5	72,9	90,7
Wydajność pracy w stosunku do wartości ogółem w sektorach gospodarki (%):						
Rolnictwo łowiectwo i leśnictwo, rybactwo	26,2	19,3	13,2	32,8	19,1	50,3
Górnictwo i energia	159,6	186,0	126,4	145,0	166,0	112,1
Przetwórstwo przemysłowe	95,5	120,6	114,2	116,4	120,5	87,8
Budownictwo	112,9	167,8	142,1	170,0	155,4	118,6
Podstawowe usługi rynkowe	121,7	162,0	141,7	141,9	150,3	114,5
Usługi biznesowe	184,9	166,5	215,5	238,4	228,2	213,8
Usługi publiczne rozszerzone	82,0	110,7	98,4	108,7	107,4	89,3

Zródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRR

Polska Wschodnia posiada potencjał do rozwoju różnorodnych form turystyki. Wynika to z dużego zróżnicowania krajobrazowego i bardzo cennych obszarów przyrodniczych, o walorach wyjątkowych w skali Europy. Atrakcyjne turystycznie jeziora, rzeki, tereny leśne, a także tereny górskie, zabytki architektury, a na północy dostęp do morza.

Potencjał turystyczny Polski Wschodniej jest dość znaczący i silnie zróżnicowany terytorialnie. W rozwijaniu turystyki na większą skalę można wykorzystać z powodzeniem unikatowe walory północnych terenów Polski Wschodniej (jeziora mazurskie, Bagna Biebrzańskie, Puszcę Białowieską) w województwach warmińsko-mazurskim i podlaskim. Atrakcyjne dla turystów są także tereny Bieszczad, Góry Świętokrzyskie, Polesie, Roztocze, Beskid Niski, a także obiekty i miasta jak Zamość znajdujący się na liście światowego dziedzictwa kulturowego UNESCO.

Rok 2010 był rokiem intensywnej promocji terenów Polski Wschodniej. Jednak reklamy telewizyjne jak i internetowe zachęty nie wystarczą, jeśli nie będzie odpowiedniej bazy turystycznej. Napływ turystów z zewnątrz wymaga niezbędnej infrastruktury, zwłaszcza transportowej. Odpowiedzią regionu na starzenie się społeczeństwa może być rozwój turystyki uzdrowiskowej. Wyjątkowe walory tradycji i kultury stwarzają możliwość rozwoju wyspecjalizowanej turystyki (wędrównej, ekoturystyki, turystyki kulturowej).

4. Szanse Polski Wschodniej

Region Polski Wschodniej dość efektywnie pozyskiwał środki z funduszy europejskich (tab. 4). W odniesieniu do miast na prawach powiatu największe środki wykorzystano w województwie świętokrzyskim, a najmniejsze w województwie lubelskim. W gminach miejsko-wiejskich najwięcej funduszy wykorzystano w województwie warmińsko-mazurskim, a najmniej w województwie lubelskim. W największej ilości wykorzystywały środki unijne gminy wiejskie regionu Warmii i Mazur, a najsłabiej gminy wiejskie Lubelszczyzny.

Tabela 4. Wykorzystanie funduszy unijnych per capita w 2009 roku, w regionie Polski Wschodniej.

Wyszczególnienie	Województwo				
	warmińsko-mazurskie	podlaskie	lubelskie	świętokrzyskie	podkarpackie
Miasta na prawach powiatu	2 851	2 329	1 237	4 037	1 727
Gminy miejsko-wiejskie	1 019	947	577	826	788
Gminy wiejskie	1 019	631	384	933	726

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://prawo.rp.pl/artukul/465326,458476-Kto-bierze-najwiecej.html?p=2>.

W porównaniu z innymi miastami Polski, miasta na prawach powiatu Polski Wschodniej bardzo skutecznie pozyskiwały środki unijne. W tabeli 5 przedstawiono wybrane miasta Polski z uwzględnieniem miejsca w rankingu. Okazuje się, że w tym zestawieniu najlepsze miasto regionu Polski Wschodniej było już na miejscu drugim, a na miejscu ostatnim znalazło się miasto z Mazowsza.

Tabela 5. Wykorzystanie funduszy unijnych per capita w 2009 roku, w wybranych miastach Polski.

Miejsce w rankingu	Miasta na prawach powiatu	Województwo	Fundusze unijne per capita
1	Sopot	pomorskie	5 121
2	Kielce	świętokrzyskie	4 037
4	Olsztyn	warmińsko-mazurskie	3 751
5	Rzeszów	podkarpackie	3 720
7	Białystok	podlaskie	3 054
8	Lublin	lubelskie	2 897
60	Tarnobrzeg	podkarpackie	355
61	Zamość	lubelskie	337
64	Mysłowice	śląskie	292
65	Ostrołęka	mazowieckie	189

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://prawo.rp.pl/artukul/465326,458476-Kto-bierze-najwiecej.html?p=2>.

Województwo lubelskie to region rolniczo-przemysłowy. Ze względu na dogodne warunki klimatyczne i urodzajne gleby zalicza się do najważniejszych ośrodków produkcji rolnej w kraju, głównie ze względu na żyzne gleby (brunatne

i czarnoziemy wytworzone z lessów). Województwo lubelskie cechuje szczególnie wysoka różnorodność biologiczna i krajobrazowa¹⁰.

Lubelskie jest potentatem w produkcji chmielu (80% produkcji krajowej), tytoniu (20%) i buraków cukrowych (15%). Dobrze rozwinięta jest hodowla trzody chlewnej i bydła (po ok. 7,5% produkcji krajowej), drobiu, owiec oraz koni¹¹.

Województwo podlaskie jest regionem rolniczym. Atutem województwa jest wykorzystanie użytków zielonych (20% powierzchni). Ex aequo z województwem mazowieckim podlaskie zajmuje 1 miejsce w Polsce pod względem skupu mleka. Oddalenie od wielkich aglomeracji, duże zalesienie (29,9%) i walory krajobrazu sprawiają, że wielu rolników podjęło trud założenia gospodarstw agroturystycznych i to z dobrym skutkiem. Przyczyną są m.in. atrakcje przyrodnicze regionu czyli cztery parki narodowe, parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu. Region obfituje w szlaki turystyczne, a także szlaki rowerowe, konne, samochodowe i kajakowe (np. Czarną Hańczą i Kanałem Augustowskim)¹².

W rolnictwie województwa podkarpackiego dominuje sektor prywatny, o czym świadczy wysoki (87%) udział gospodarstw indywidualnych w ogólnej powierzchni użytków rolnych. Podstawowym problemem w efektywnym rozwoju rolnictwa jest znaczne przeludnienie wsi i bardzo wysokie rozdrobnienie gospodarstw. Gospodarstwa o powierzchni od 1–5 ha stanowią ponad 80% ogólnej ilości gospodarstw rolnych. Z tych też względów niezbędne jest tworzenie na obszarach wiejskich nowych miejsc pracy poza rolnictwem, w usługach, rzemiośle i drobnym przetwórstwie oraz agroturystyce. Konieczne wydają się także działania zmierzające do budowy i organizacji rynku rolnego wyposażonego w nowoczesną infrastrukturę i instytucje związane z jego funkcjonowaniem, a także modernizacja strukturalna rolnictwa.¹³

Powierzchnia użytków rolnych w regionie warmińsko-mazurskim stanowi 55% powierzchni województwa (kraj 61%). Tereny wiejskie zajmują ponad 97% powierzchni, co oznacza najwyższy udział w kraju. Pod względem wielkości gospodarstwa rolnego region Warmińsko-Mazurski, ze średnią powierzchnią 21 ha użytków rolnych, zajmuje drugie miejsce w Polsce. Rolnictwo w regionie produkuje i przetwarza na skalę rynkową głównie zboża i ziemniaki. Duże znaczenie odgrywa hodowla drobiu, trzody chlewnej i bydła. Atutem regionu jest produkcja rolna prowadzona metodami ekologicznymi. Systematycznie wzrasta liczba gospodarstw ekologicznych: z 33 w 1999 roku do prawie 600 w roku 2006; wzrasta również areał upraw roślin prowadzony metodami ekologicznymi, analogicznie z 1264 ha do blisko 26 000 ha.¹⁴ Siłą napędową gospodarki regionu powinna stać się turystyka, jest to trzeci pod względem atrakcyjności region po Małopolsce i Pomorzu.

Rolnictwo w województwie świętokrzyskim jest dość dobrze rozwinięte. Pozytywnym aspektem jest rozwój agroturystyki oraz gospodarstw ekologicznych produkujących zdrową żywność. Silnym atutem regionu jest położenie w niezwykle bogatej krajobrazowo części kraju. Województwo kojarzone jest przede wszystkim

¹⁰ B. Sielewicz (2006): Pakiety rolno-środowiskowe a ochrona przyrody w województwie lubelskim. Poleski Park Narodowy, Urszulin, s.26-27

¹¹ Dane GUS. Rocznik statystyczny 2011.

¹² www.pokl.wrotapodlasia.pl

¹³ www.epodkarpackie.pl

¹⁴ www.zwrp.pl

z Górami Świętokrzyskimi, mającymi znaczący wpływ na klimat regionu. Do innych szczególnych miejsc województwa należy Świętokrzyski Park Narodowy¹⁵.

W nowym budżecie UE obszar Polski Wschodniej może otrzymać około 2 mld euro. Wiadomo również, że program pomocowy dla Polski Wschodniej będzie kontynuowany. Ministerstwo wskazuje też, że będzie on stanowił dodatkowy i uzupełniający element dla krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Realizowany będzie głównie poprzez przedsięwzięcia o charakterze ponadregionalnym. Nie będzie prostą kontynuacją obecnego programu „Rozwój Polski Wschodniej”. Celem nowego programu będzie przede wszystkim wspieranie potencjałów rozwojowych tego makroregionu oraz poprawa dostępności transportowej poprzez budowę i przebudowę odcinków dróg wojewódzkich stanowiących dojazd do sieci TEN-T oraz wzmocnienie atrakcyjności inwestycyjnej i konkurencyjnej wybranych miast jako kluczowych ośrodków koncentracji działalności społeczno-gospodarczej o charakterze pozarolniczym¹⁶.

Podsumowanie

Region Polski Wschodniej jest regionem w znaczącym stopniu rolniczym. Każde z pięciu województw ma liczne atuty, które mogą być wykorzystane nawet przez małe i średnie rodzinne gospodarstwa rolne. Cały region charakteryzuje się walorami krajobrazowymi i przyrodniczymi, które można wykorzystać w produkcji żywności ekologicznej oraz w turystyce. Wsparciem w dotychczasowym rozwoju obszarów wiejskich były skutecznie pozyskiwane fundusze unijne. Skuteczność w tym zakresie została potwierdzona w przytoczonym w pracy rankingu.

Lubelszczyzna charakteryzuje się dużą różnorodnością biologiczną i krajobrazową. Szansą rozwoju gospodarstw rolnych jest produkcja chmielu, tytoniu, buraków cukrowych i in. oraz rozwój agroturystyki. Podlasie jest terenem rolniczym, ze znaczącym udziałem użytków zielonych i znaczącym (w skali kraju) skupem mleka. Ze względu na specjalizację regionu, głównej szansy można upatrywać w mlecznej specjalizacji gospodarstw rodzinnych. W znacznie trudniejszej sytuacji są małe, rodzinne gospodarstwa rolne województwa podkarpackiego, które charakteryzuje znaczne przeludnienie wsi. Szansą jest tworzenie na obszarach wiejskich nowych miejsc pracy w usługach, rzemiośle i drobnym przetwórstwie oraz agroturystyce. Konieczne wydają się także działania zmierzające do budowy i organizacji nowoczesnego rynku rolnego. Atutem Warmii i Mazur jest produkcja rolna prowadzona metodami ekologicznymi, podlegająca ciągłemu rozwojowi. Siłą napędową gospodarki regionu może stać się również turystyka ze względu na znaczącą atrakcyjność przyrodniczą województwa. Pozytywnym aspektem województwa świętokrzyskiego jest rozwój agroturystyki oraz gospodarstw ekologicznych produkujących zdrową żywność.

¹⁵ www.swietokrzyskie.e-wojewodztwo.pl

¹⁶ <http://www.ekonomia24.pl/artukul/942247.html>

Literatura

1. Bański J: Geografia rolnictwa Polski. PWE, 2007.
2. Czekaj T., Józwiak W: Bariery wzrostu i rozwoju indywidualnych gospodarstw rolnych w makroregionach Polski. Roczniki Nauk Rolniczych, seria G, T. 96, z.4, 2009.
3. Forfa M: Obciążenia fiskalne gospodarstw rolniczych w zależności od wielkości ekonomicznej oraz typu rolniczego. Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 92, 2011.
4. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Strategia Rozwoju Polski Wschodniej do roku 2020, Warszawa 2008.
5. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku2020), Warszawa 2005.
6. Rocznik statystyczny, GUS 2009.
7. Rocznik statystyczny, GUS 2011.
8. Sielewicz B.: Pakiety rolno-środowiskowe a ochrona przyrody w województwie lubelskim. Poleski Park Narodowy, Urszulin, 2006.

Źródła internetowe:

<http://prawo.rp.pl/artukul/465326,458476-Kto-bierze-najwiecej.html?p=2>.
<http://www.pb.pl/1963951,70655,kto-zdobył-najwiecej-unijnej-kasy>, sierpień 2009.
<http://www.polskawschodnia.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/program.aspx>
<http://www.pokl.wrotapodlasia.pl>
<http://www.epodkarpackie.pl>
<http://www.zwrp.pl>
<http://www.swietokrzyskie.e-wojewodztwo.pl>
<http://www.ekonomia24.pl/artukul/942247.html>

Summary

Perspectives of family farms development in Eastern Poland. Comparing to the economically developed countries of Western Europe Poland is a country with a high potential of agricultural production. At the same time, use of this potential has been varied regionally so far due to diversity of natural, economic and organizational conditions. It is estimated that the EU co-financing a number of projects was essential to mitigate effects of the economic slowdown in Poland and have contributed nearly half to the rate of growth achieved in 2009. The area related to agricultural development was dominated by projects connected with investments in family farms modernization.

The aim of this study was to determine the prospects for the development of small and medium farms in Eastern Poland.

Informacje o autorach:

Dr hab. Agata Grużewska,
Zakład Ekonomiki, Organizacji Rolnictwa i Agrobiznesu
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.
agata@uph.edu.pl

Agnieszka Judzińska

Przemiany w polskim przemyśle cukrowniczym na tle reform regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej

Transformation in the Polish sugar industry against the background of the sugar market reform in the European Union

Celem opracowania była próba oceny wpływu reformy rynku cukru w UE na polski przemysł cukrowniczy. Analizę przeprowadzono w oparciu o dane statystyczne dotyczących sektora cukrowniczego w odniesieniu do produkcji, handlu, efektywności i wyników finansowych. Reforma WPR wywarła zarówno pozytywny jak i negatywny wpływ na polski przemysł cukrowniczy. Korzystnym aspektem była modernizacja i koncentracja sektora, jak również poprawa jego efektywności i sytuacji ekonomiczno-finansowej. W 2011 roku zysk netto branży cukrowniczej zwiększył się do 1,3 mld zł, a rentowność netto wyniosła blisko 20%. Negatywne skutki dotyczą głównie regulacji rynkowych, w szczególności spadku produkcji oraz pogorszenia salda wymiany handlowej, co przyczyniło się do zmniejszenia dochodowości sektora i osłabienia jego konkurencyjności na rynkach zagranicznych. W 2009 i 2011 roku Polska była importerm netto cukru. Ujemne saldo obrotów wyniosło odpowiednio 56 i 24 tys. ton.

Wstęp

Począwszy od 2006 roku sytuacja na rynku cukru we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej, w tym także w Polsce, kształtowana jest pod wpływem reformy regulacji rynku cukru. Transformacja wspólnej polityki rolnej wywarła decydujący wpływ na kondycje ekonomiczno-finansową sektora, jak również znacząco zmieniła uwarunkowania rynkowe.

Potrzeba reformy wdrożonej przez Komisję Europejską w 2006 roku wynikała z szeregu przyczyn, z pośród których wymienić należy: chęć poprawy konkurencyjności sektora, dążenie do stabilizacji rynku oraz zapewnieniu wszystkim jego uczestnikom dogodnych warunków do działania. Na wprowadzenie reformy duży wpływ miało także nieprzychylnie stanowisko Światowej Organizacji Handlu (WTO), która zakwestionowała zgodność unijnego systemu dotacji eksportowych w cukrownictwie z regułami obowiązującymi w handlu międzynarodowym. Dotowany eksport powodował, że światowe ceny cukru były niskie, co negatywnie wpływało na sytuację krajów rozwijających się¹.

Główne zmiany regulacji rynkowych dotyczyły redukcji limitu produkcyjnego, obniżki minimalnej ceny buraków cukrowych i ceny referencyjnej cukru, zmniejszenia

¹ Raport Organu Apelacyjnego AB-2005-2, „Subsydia wywozowe na cukier”, z dnia 28 kwietnia 2005 r. WTO.

eksportu cukru pozakwotowego oraz wysokości refundacji wywozowych. Równocześnie wprowadzone zostały dopłaty bezpośrednich dla plantatorów i pomoc finansowa (w postaci funduszu restrukturyzacyjnego) ukierunkowana na restrukturyzację przemysłu cukrowniczego. W rezultacie nastąpiły znaczne zmiany w opłacalności uprawy buraków cukrowych, kondycji ekonomiczno-finansowej branży cukrowniczej oraz jej efektywności, a także w bilansie handlowym.

Cel i metodyka

Celem pracy była próba oceny wpływu reformy rynku cukru w UE na polski przemysł cukrowniczy. W opracowaniu wykorzystano literaturę przedmiotu, dane wtórne Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, publikowane i niepublikowane dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz materiały Związku Producentów Cukru w Polsce.

Dane statystyczne użyte do analizy obejmują lata 2003-2011 i dotyczą sektora cukrowniczego w zakresie wyników produkcyjnych, finansowych oraz handlowych przy uwzględnieniu bieżących uwarunkowań rynkowych. Posłużyły one także do oceny efektywności i produktywności sektora. Zebrane dane opracowano, posługując się metodą opisową oraz analizą szeregów czasowych. Wyniki badań przedstawione zostały w formie tabelarycznej oraz zobrazowane za pomocą wykresów.

Przemiany strukturalne w polskim przemyśle cukrowniczym

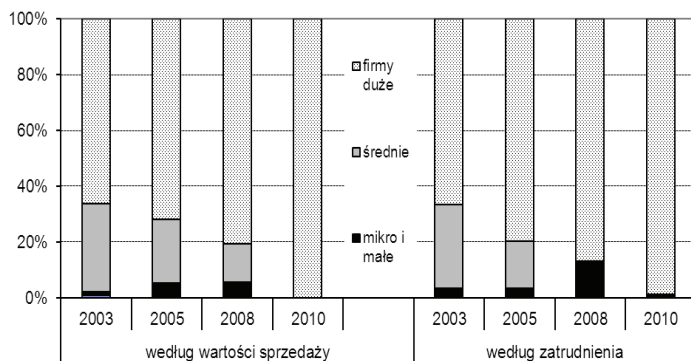
Od początku lat 90' przemysł cukrowniczy znajduje się w fazie restrukturyzacji. Dotyczy to zarówno koncentracji podmiotowej sektora, prywatyzacji, a także modernizacji zakładów. W początkowym okresie zmiany te przebiegały bardzo wolno. Dopiero w wyniku integracji z UE oraz reformy unijnego systemu regulacji rynku proces restrukturyzacji przybrał na sile.

Ograniczenie produkcji sprzyjało przyspieszeniu koncentracji i konsolidacji branży cukrowniczej oraz likwidacji mniej rentownych zakładów. W latach 2005-2011 liczba czynnych cukrowni obniżyła się z 43 do 18 tj. o ok. 42%, przy jednoczesnym wzroście produkcji cukru w przeliczeniu na cukrownie z 50 tys. ton do 100 tys. ton na zakład. Likwidacji zakładów towarzyszył znaczny spadek zatrudnienia, które zmniejszyło się z 10 do 3,5 tys. osób. Równocześnie zwiększył się udział dużych przedsiębiorstw w produkcji sprzedanej sektora - do ponad 99% w 2011 roku, wobec 67% w 2003 roku i 72% w 2005 roku (rys. 1). W trakcie trwania reformy nastąpiła także dalsza koncentracja struktury własnościowej przemysłu cukrowniczego. W efekcie przekształceń własnościowych na rynku krajowym funkcjonują obecnie cztery koncerny cukrownicze, z czego trzy są własnością kapitału zagranicznego.

Redukcja zatrudnienia oraz wzrost poziomu koncentracji branży przełożyły się na znaczną poprawę wydajności pracy. W 2011 roku wydajność pracy w przedsiębiorstwach przemysłu cukrowniczego mierzona wartością produkcji sprzedanej na jednego zatrudnionego przekroczyła 1,5 mln zł i była blisko 4-krotnie wyższa niż w 2005 roku i ponad 6-krotnie niż bezpośrednio przed akcesją. Równie wydatnie zwiększyła się wydajność pracy mierzona wartością dodaną brutto - z 106 do 667 tys. zł.

Postępująca koncentracja przemysłu cukrowniczego, jak również systematyczny spadek opłacalności produkcji buraków cukrowych (redukcja cen skupu) wpłynął pozytywnie na jakość i wydajności bazy surowcowej. Obecnie buraki cukrowe

uprawiane są przez relatywnie duże gospodarstwa w regionach charakteryzujących się najlepszymi glebami i korzystnymi warunkami klimatycznymi. Liczba plantatorów w 2011 roku wyniosła 36 tys. i była o ponad połowę niższa niż w roku 2005, przy jednoczesnym wzroście powierzchni przeciętnej plantacji z poziomu 3,85 ha do 5,30 ha tj. o ponad 37%. W efekcie tych zmian istotnie wzrosła wydajność uprawy – średnie plony zwiększyły się z 416 dt do ponad 600 dt.



Rysunek 1. Struktura przedsiębiorstw polskiego przemysłu cukrowniczego
Źródło: Opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych GUS.

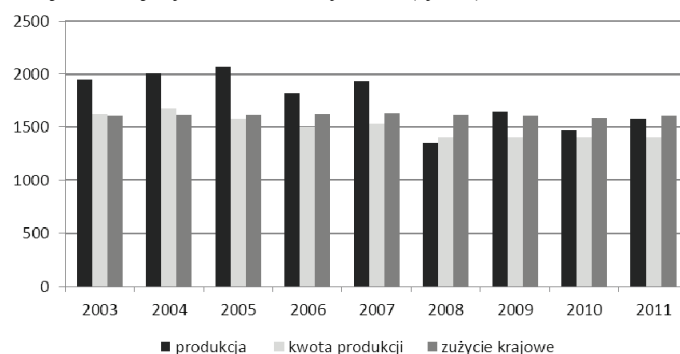
Integracja z UE zapoczątkowała wyraźne zwiększenie nakładów inwestycyjnych w przemyśle cukrowniczym. Szczególnie duże ożywienie wystąpiło w latach 2004-2006, kiedy wartość inwestycji wyniosła średnio 340 mln zł i była ponad 2-krotnie wyższa niż bezpośrednio przed akcesją. Wysoka dynamika inwestycji utrzymała się także po zmianie regulacji rynku, jednakże pod koniec dekady aktywność ta nieco osłabła. W latach 2007-2011 roczne nakłady na inwestycje wyniosły ok. 280 mln zł. Wartość inwestycji była wyższa od amortyzacji przeciętnie o 1,3%, zwiększyła się także stopa inwestowania z 0,9 do 1,2%. Środki finansowe przeznaczane były głównie na unowocześnienie linii produkcyjnych, systemów energetycznych oraz powierzchni magazynowej. Inwestycje kapitałowe przyczyniły się do modernizacji zakładów oraz poprawy technicznej efektywności sektora, co umożliwiło redukcję części kosztów wytwórczych, w tym głównie energii [R. Urban, J. Drożdż 2008].

Sytuacja ekonomiczno-finansowe polskiego przemysłu cukrowniczego

W Unii Europejskiej produkcja cukru uzależniona jest od limitów przypadających na poszczególne kraje członkowskie. Bezpośrednio przed akcesją do UE, a także w dwóch pierwszych latach integracji Polska posiadała dwie kwoty produkcyjne cukru: A (przeznaczoną na rynek krajowy) oraz B (na cele eksportowe z dopłatą). W 2004 roku krajowi producenci dysponowali limitem (łącznie kwota A i B) na poziomie 1671 tys. ton, zaś w 2005 roku został on zredukowany do 1582 tys. ton. Na mocy reformy regulacji rynku cukru obydwie kwoty zostały zastąpione jedną, której podstawowa wartość wyniosła 1498 tys. ton. W kolejnym sezonie, po dalszej redukcji kwoty podstawowej oraz dokupieniu kwoty dodatkowej (w wysokości 100,6 tys. ton) cukrownie mogły wprowadzić na rynek 1533 tys. ton cukru. W efekcie zwiększenia

przez Komisję Europejską zachęt finansowych do rezygnacji z kwot produkcyjnych, w kampanii 2008/2009 limit produkcji cukru w Polsce został obniżony do 1405,6 tys. ton, tym samym był o 16% niższy od uzyskanego w negocjacjach akcesyjnych i średnio o 200 tys. ton niższy od krajowego zapotrzebowania. Taka sama kwota produkcyjna obowiązuje także w kolejnych latach gospodarczych.

W rzeczywistości, w analizowanym okresie, faktyczna produkcja cukru w Polsce była wyższa od przyznaných limitów. W latach 2003-2005 (tj. bezpośrednio przed reformą) przeciętna produkcja cukru wynosiła 2005 tys. ton. Po zreformowaniu rynku w latach 2006-2011, produkcja w relacji do średniej z poprzednich sezonów obniżyła się o ok. 16%. Szczególnie wysoki spadek produkcji odnotowano w 2008 roku, gdy zmniejszyła się ona do 1350 tys. ton, tj. do poziomu znacznie poniżej przyznanej kwoty jak i krajowego zużycia. Przyczyną takiego stanu rzeczy była redukcja powierzchni upraw, jak również nieoczekiwany spadek plonów. W latach 2009-2011 z uwagi na korzystną koniunkturę produkcja była ponownie wyższa od przyznanego limitu i nieco wyższa od krajowego zapotrzebowania. Według prognoz w bieżącym sezonie produkcja zmniejszy się do 1580 tys. ton (rys. 2).



Rysunek 2. Produkcja cukru w Polsce (w tys. ton)
Źródło: [Rynek ...2004 i nast.].

Ożywienie produkcyjne notowane w pierwszych latach członkostwa w UE przyczyniło się do znacznego wzrostu wartości produkcji sprzedanej w większości branż przemysłu spożywczego. W latach 2004-2005 przychody ze sprzedaży (w cenach bazowych) w przemyśle cukrowniczym wyniosły średnio 4575 mln zł i były o ok. 30% wyższe niż bezpośrednio przed akcesją. Zmiany regulacji rynku cukru w UE, a w szczególności redukcja limitów produkcyjnych, przyniosły wyhamowanie tendencji wzrostowej. W latach 2006-2010 wartość produkcji sprzedanej sektora cukrowniczego obniżyła się o blisko 15% do 4010 mln zł. Wyraźnie zmniejszył się także udział branży cukrowniczej w wartości produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego z ok. 4% do 2,6%.

Polski przemysł cukrowniczy odznacza się dużą zmiennością wyników finansowych w poszczególnych latach. Jest to efekt znacznych wahań podaży, które wpływają na poziom cen cukru, jak również zmian wynikających z reformy unijnego systemu regulacji rynku. W latach 2003-2008 przemysł cukrowniczy trzykrotnie

odnotowywał ujemny wynik finansowy. Straty z działalności gospodarczej wyniosły w cenach bieżących 495 mln zł w 2003 roku, 18 mln zł w 2005 roku i 310 mln zł w 2008 roku. Wartości ujemne osiągały także mierniki rentowności brutto i netto sektora oraz wskaźnik zwrotu z kapitału własnego (ROE). W 2008 roku przychód netto w cenach bieżących wyniósł 4127 mln zł i był o 5% niższy niż w 2003 roku i o ok. 35% niż w latach 2004-2005. Zła kondycja finansowa znacząco spowalniała proces restrukturyzacji sektora (tab.1).

Czynnikiem który dodatkowo osłabił kondycje finansową branży cukrowniczej po wprowadzeniu reformy regulacji rynku były wysokie składki wpłacane na tymczasowy Fundusz Restrukturyzacyjny. Skutkowały one znacznym zwiększeniem udziału podatków i opłat w strukturze kosztów produkcji cukru. Suma kwot wpłaconych przez polskie cukrownie wyniosła 646,6 mln EUR. Z czego producenci otrzymali zaledwie 28%, 17% trafiło do plantatorów buraków, zaś aż 55% pozostało w unijnym budżecie lub przekazane zostało do krajów, które radykalnie zmniejszyły produkcje cukru. W ogólnym rozrachunku różnica pomiędzy sumą odprowadzonych do funduszu składek, a otrzymaną pomocą (322 mln EUR) wykazuje saldo ujemne. Oznacza to, że polscy producenci cukru byli de facto podmiotami finansującymi przebieg reformy rynku, a otrzymana przez nich rekompensata tylko w niewielkim stopniu pokryła poniesione koszty².

Tabela 1. Wybrane wskaźniki ekonomiczno-finansowe sektora cukrowniczego

Wyszczególnienie	2003	2005	2008	2011
Przychody netto w cenach bieżących (mln zł)	4344,4	5296,7	4127,2	4586,8
Mierniki rentowności, wyrażone w % przychodów netto				
zysk (strata) brutto	-11,2	0,38	-6,99	23,4
zyska (strata) netto	-11,39	0,33	-7,52	19,4
Płynność finansowa	1,07	1,42	2,6	3,0
Nakłady inwestycyjne w cenach bieżących (mln zł)	161,5	394,2	307,3	281,0
Stopa inwestowania (%)	0,87	1,81	1,52	1,20

Źródło: Obliczenia IERiGŻ-PIB na podstawie danych GUS

Począwszy od 2009 roku sytuacja ekonomiczno-finansowa polskiego przemysłu cukrowniczego uległa znacznej poprawie. Przyczyniła się do tego poprawa koniunktury rynkowej, znaczny wzrost ceny cukru w kraju i na rynkach zewnętrznych, a także pozytywne następstwa procesu restrukturyzacji (redukcja kosztów i wzrost efektywności). Czynniki te czyściwo zrekomensowały negatywne skutki reformy. W rezultacie obecnie uzyskiwane przez branżę cukrowniczą wyniki finansowe istotnie przewyższają średnie wartości wskaźników finansowych w przemyśle spożywczym. W 2011 zysk netto branży cukrowniczej uzyskał rekordową wartość 1,3 mld zł, wobec 765 mln zł w 2009 roku. Bardzo wysoka była rentowność produkcji cukru. Wskaźnik rentowności netto zwiększył się z 16,4 % do blisko 20%, zaś rentowności brutto z 18,8%

² Producenci cukru drogo płacą za reformę, Związek Producentów Cukru - www.cukier.org.pl

do 24%³. Dla porównania średnia wartość tych mierników w całym przemyśle spożywczym wyniosła odpowiednio 3,4% i 4,2%. W latach 2009-2011 branża cukrownicza odznaczała się także wysoką płynnością finansową (wynoszącą 2,5-3,3%) oraz wartością wskaźnika kapitału własnego ROE (na poziomie 16,3-23,6%). Wyniki finansowe wskazują jednoznacznie na duży wzrost technicznej efektywności produkcji sektora przejawiający się w redukcji kosztów oraz większej produktywności czynników wytwórczych [Szajner, Rynek cukru...2011].

Efektywność i produktywność przemysłu cukrowniczego

Analiza efektywności dotyczy zazwyczaj rezultatów działalności osiągniętych przy określonych nakładach lub wykorzystania nakładów umożliwiających osiągnięcie zakładanych efektów. A. Samuelson i W. Nordhaus uważali, że efektywność jest być może głównym przedmiotem ekonomii – i najogólniej rzecz ujmując – jest ona brakiem marnotrawstwa. Zgodnie z tym gospodarka działa efektywnie, jeżeli nie można zwiększyć produkcji danego dobra bez zmniejszenia produkcji innego, co jest tożsame z osiągnięciem krawędzi możliwości produkcyjnych [P. Samuelson, W Nordhaus 1995].

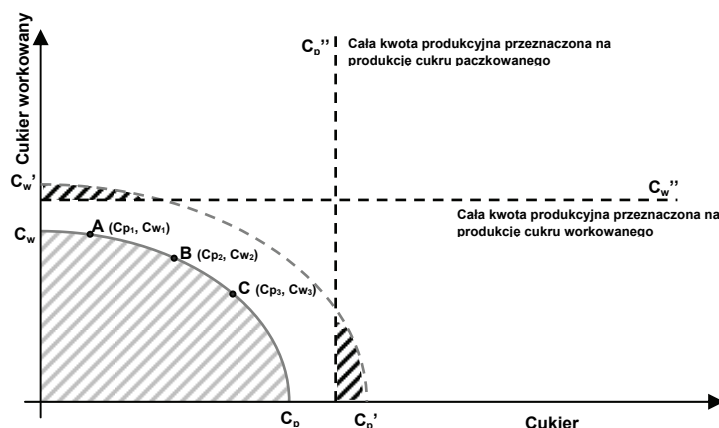
W teorii efektywności ekonomicznej można wyróżnić dwa główne nurty. Pierwszy z nich pochodzi z ekonomii neoklasycznej (rynku) i opiera się na koncepcji dobrobytu społecznego (*economic welfare*). Drugi w wymiarze mikroekonomicznym wywodzi się z ekonomiki przedsiębiorstw. W ekonomii rynku efektywność jest rozumiana jako maksymalizacja produkcji wynikająca z właściwej alokacji zasobów. Graficznym obrazem efektywnej alokacji zasobów jest granica możliwości produkcyjnych (*production frontier*), gdyż zwiększenie produkcji jednego dobra wymusza zmniejszenia produkcji innego. Kwoty produkcyjne ustalone na poziomie niższym od granicy możliwości produkcyjnych istotnie obniżają efektywność działalności gospodarczej (rys. 3). Podmioty gospodarcze dostosowując się do nowych uwarunkowań rynkowych są zmuszone przeprowadzić restrukturyzację, często bardzo głęboką i kosztowną, a jej pozytywne efekty są widoczne w dłuższej perspektywie. W efekcie może dojść do zaburzenia mechanizmów i równowagi rynkowej, a przez to do nasilenia się niedoskonałej konkurencji [Szajner, Wpływ reformy...2011].

W teorii ekonomii stosowane są różne miary efektywności ekonomicznej w zależności od tego, co się przyjmuje jako efekt, a co jako nakład. Efektywność można rozpatrywać jako relację osiągniętych efektów (tj. produkcja, wartość dodana, zysk itp.) do poniesionych nakładów (np. zatrudnienia, majątku trwałego, zużytych materiałów, energii itp.). Efektywność ekonomiczną można rozpatrywać w mikroskali – w odniesieniu do całego przedsiębiorstwa, lub do jednego z czynników produkcji zaangażowanych w jednym przedsiębiorstwie, albo w makroskali, tzn. w odniesieniu do całej gospodarki narodowej [Kucharski 2011].

Do oceny efektywności przemysłu cukrowniczego wykorzystano trzy podstawowe mierniki efektywności: efektywność nakładów (zużycia pośredniego), efektywność nakładów pracy (kosztów osobowych) oraz efektywność zasobów (majątku). Każdy z nich był mierzony w ujęciu makroekonomicznym - wartością

³ Tak duża rentowność przemysłu cukrowniczego wynika nie tylko z systemu regulacji rynku ale także z oligopolistycznej struktury tego sektora. Przekłada się to również na zawyżenie wskaźników efektywności branży cukrowniczej.

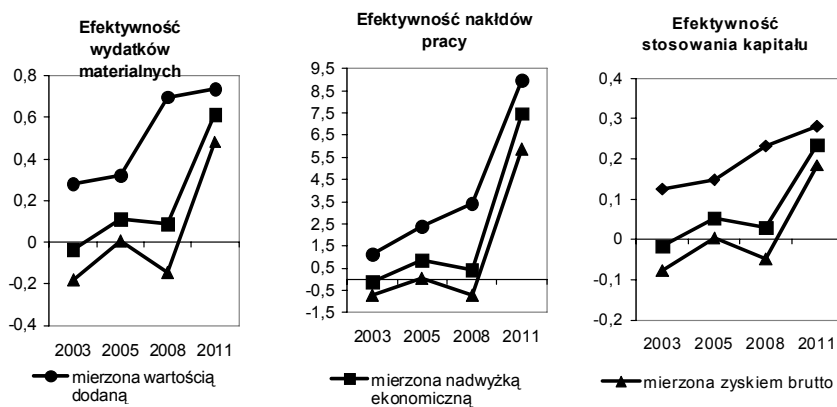
dodaną, oraz w mikroskali - nadwyżką operacyjną i zyskiem brutto. Dla pełniejszej oceny przeanalizowano także zmiany majątkochłonności branży cukrowniczej oraz produktywność jej majątku. Oznaką poprawy efektywności ekonomicznej jest wzrost 3 pierwszych relacji i produktywności przy obniżeniu się majątkochłonności sektora.



Rysunek 3. Krzywa możliwości produkcyjnych w cukrownictwie

Źródło: Szajner, Wpływ reformy...2012, s. 448.

Wysoki poziom koncentracji przemysłu cukrowniczego sprawia, że osiągnięta przez niego efektywność nakładów jest najwyższa z pośród wszystkich branż przemysłu spożywczego. W latach 2006-2011 przeciętne współczynniki efektywności nakładów zarówno w skali makro jak i mikro, były wyższe od notowanych bezpośrednio przed reformą. W relacji do średniej z lat 2004-2005 najbardziej poprawiła się efektywność nakładów mierzona zyskiem brutto (wzrost o 84%), zaś najmniej wartością dodaną (67%).



Rysunek 4. Efektywność polskiego przemysłu cukrowniczego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych GUS

Jeszcze szybciej rosła efektywność nakładów pracy. Średni wskaźnik relacji zysku brutto do nakładów pracy w latach 2006-2011 wyniósł 2,08 zł/zł, wobec 0,88 zł/zł w pierwszych dwóch latach członkostwa w UE. Wysokim tempem wzrostu odznaczała się również efektywność nakładów pracy mierzona nadwyżką bezpośrednią. W analizowanym okresie jej średni wskaźnik zwiększył się blisko dwukrotnie z 1,61 zł/zł do 3,13 zł/zł, natomiast najmniejszy był wzrost relacji wartości dodanej brutto do nakładów pracy. Pod tym względem efektywność poprawiła się z 3,11 zł/zł do 5,39 zł/zł.

W badanym okresie relatywnie w najmniejszym stopniu poprawiła się efektywność zasobów (majątku) sektora cukrowniczego. Średni przyrost wszystkich trzech wskaźników nie przekroczył 40%. W latach 2006-2011 relacja wartości dodanej do kapitału wyniosła średnio 0,260 zł/zł, nadwyżki ekonomicznej 0,137 zł/zł, zaś zysku brutto 0,085zł. Dla porównania, bezpośrednio przed reformą, mierniki też kształtowały się przeciętnie na poziomie odpowiednio 0,195 zł/zł, 0,102 zł/zł i 0,056 zł/zł.

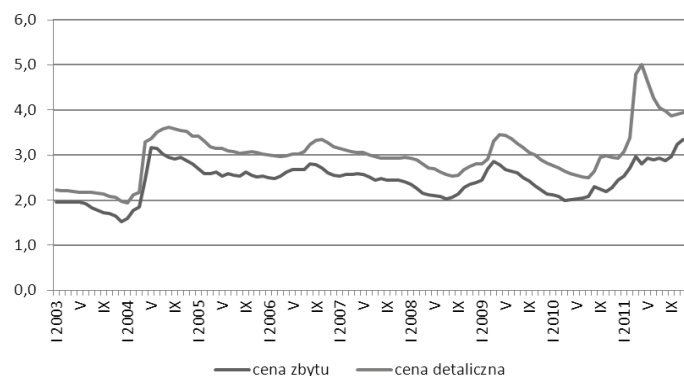
Poprawa efektywności wykorzystania zasobów pracy i energii, a także w coraz większym zakresie subsydiowanie pracy żywej przez maszyny i urządzenia wpłynęło korzystnie na wzrost wartości użytkowania środków trwałych w przemyśle cukrowniczym. W latach 2006-2011 relacja wartości majątku trwałego do wartości produkcji wyniosła średnio 0,77 zł/zł, wobec 0,60 zł/zł notowanych w pierwszych latach integracji. Oznacza to, że zwiększyła się wartość majątku trwałego przedsiębiorstw przypadająca na 1 złotówkę produkcji sprzedanej. W chwili obecnej wartość wskaźnika majątkowości produkcji sektora cukrowniczego jest jedną z najwyższych wśród wszystkich branż przemysłu spożywczego.

Produktywność majątku wyraża jak duże przychody generuje przedsiębiorstwo w stosunku do wielkości jego aktywów ogółem (aktywów trwałych). Innymi słowy informuje o skali efektywnego zarządzania całkowitym majątkiem firmy. Poziom tego wskaźnika w branżach charakteryzujących się wysoką majątkochłonnością produkcji zazwyczaj jest niski. W przemyśle cukrowniczym jego wartość jest przeciętnie o połowę niższa od średniej dla przemysłu spożywczego. W latach 2006-2011 na jedną złotówkę wartości majątku cukrowni przypadało średnio 0,60 zł wartości produkcji sprzedanej. Podobny poziom produktywności utrzymywał się w przemyśle cukrowniczym bezpośrednio przed reformą.

Ceny cukru

Wzrost konkurencyjności cenowej sektora był jednym z głównych celów zmian regulacji rynku cukru. Na mocy reformy cena interwencyjna na cukier biały, wynosząca 631,9 euro/tonę, została zastąpiona ceną referencyjną, której wartość od sezonu 2009/10 wynosi 404,4 euro/tonę, tym samym jest niższa o 36%.

Od 2004 roku ceny zbytu cukru w Polsce charakteryzują się dużą zmiennością. W okresie przed reformą tj do 2006 roku nastąpił gwałtowny wzrost cen (średnio o 15% rocznie), po czym ich poziom nieznacznie się obniżył. Systematyczna redukcja podaży oraz wzrost cen surowca na rynku światowym sprawiły, że ceny unijnego cukru zamiast oczekiwanego spadku zaczęły wzrastać (rys. 5).



Wykres 5. Ceny cukru w Polsce (w zł/kg)
 Źródło: Opracowanie IERiGŻ-PiB na podstawie danych GUS.

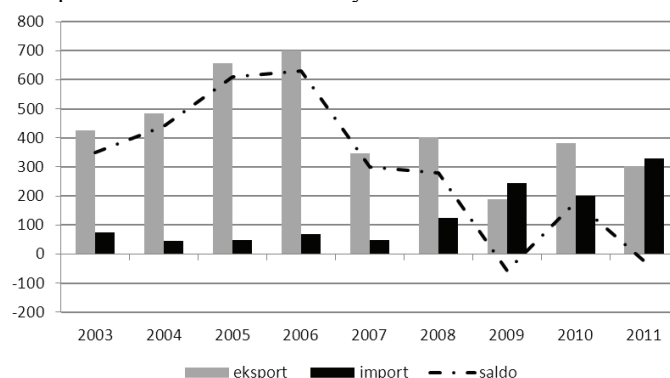
W Polsce ponowny wzrost cen notowano od połowy 2010 roku. Dodatkowymi czynnikami stymulującymi wzrost cen był zwiększony popyt na cukier ze strony konsumentów (zakup cukru na zapas), a także wzrost popytu eksportowego na artykuły przemysłu spożywczego (w tym zawierające cukier). W 2011 roku średnia cena zbytu na rynku krajowym wyniosła 2,96 zł/kg i była o 37% wyższa niż przed rokiem, i o ponad 12% wobec 2005 roku. Wysoką dynamikę wzrostu wykazywały także ceny detaliczne. Ich średni poziom zwiększył się o blisko połowę z 2,75 do 4,07 zł/kg. Tym samym był wyższy o 30% od poziomu notowanego bezpośrednio przez reformą.

Zmiany w obrotach handlu zagranicznego

W pierwszych latach integracji, podobnie jak przed akcesją, Polska była znaczącym eksporterem cukru. Import cukru był relatywnie niewielki i stanowił jedynie uzupełnienie podaży rynkowej. Zarówno przed akcesją, jak i w pierwszych latach członkostwa krajowy popyt na cukier utrzymywał się na relatywnie stabilnym poziomie i wynosił ok. 1600-1630 tys. ton. Podaż cukru wynosząca średnio 1900 tys. ton przewyższała zużycie, a powstałe w ten sposób nadwyżki były przeznaczone na eksport. W latach 2003-2006 polski handel zagraniczny cukrem charakteryzował się wysokim dodatnim saldem wymiany. W tym okresie średni poziom eksportu wyniósł 566 tys. ton, import nie przekraczał 75 tys. ton, zaś dodatnie saldo wahało się w granicach 350 - 630 tys. ton. Korzystne saldo handlu zagranicznego oraz systematyczny wzrost znaczenia krajów trzecich w eksporcie wynikał przede wszystkim z ówczesnej możliwości wywozu cukru C oraz wywozem cukru z refundacjami.

Z chwilą wejścia w życie nowych regulacji rynkowych polscy producenci cukru, pomimo iż dysponują dużym potencjałem produkcyjnym, zmuszeni zostali do ograniczenia podaży do wysokości przyznanej kwoty produkcyjnej. Przełożyło się to na uzależnienie krajowego zaopatrzenia od importu surowca z krajów trzecich. W konsekwencji w latach 2007-2011 eksport cukru zmniejszył się z 700 do 304 tys. ton, przy wzroście jego importu z 70 do 328 tys. ton. W 2009 roku Polska po raz pierwszy stała się importerem netto cukru, kiedy to ujemne saldo obrotów wyniosło 56 tys. ton.

Niekorzystny bilans wymiany handlowej odnotowaliśmy także w 2011 roku, jednak w porównaniu z 2009 rokiem był on mniejszy o blisko połowę (rys. 6). W świetle obowiązujących regulacji prawnych, niezależnie od poziomu produkcji, Polska zmuszona jest importować średnio 200-250 tys. ton cukru rocznie.



Rysunek 6. Obroty handlu zagranicznego cukrem (w tys. ton)
Źródło: Obliczenia IERiGŻ-PIB na podstawie danych CAAC.

Poziom eksportu wpływa w istotny sposób na stan ekonomiczno-finansowy branży cukrowniczej. Z badań IERiGŻ-PIB wynika, że od momentu akcesji do UE do 2006 roku eksport stanowił 15-21% wartości przychodów ze sprzedaży. Równocześnie wskaźnik penetracji importowej utrzymywał się na niskim poziomie 2-4%. Po reformie udział eksportu w wartości sprzedaży zmniejszył się do 13%, natomiast wartość importu wzrosła do ponad 20%, co przyczyniło się do osłabienia konkurencyjności krajowego sektora na rynkach zewnętrznych [Szczepaniak 2011].

Podsumowanie

W 2010 roku zakończył się najważniejszy etap reformy regulacji unijnych na rynku cukru. Restrukturyzacja przemysłu cukrowniczego wywołała szereg konsekwencji dla całego sektora i w znaczący sposób zmieniła jego oblicze. Zmiany odczuli wszyscy uczestnicy rynku, zarówno firmy produkcyjne, przetwórcy cukru oraz ich pracownicy, a także plantatorzy. Skutki transformacji sektora mają charakter długofalowy zarówno pod względem gospodarczym, finansowym, jak i społecznym [Mucha 2010].

Proces integracji oraz reforma regulacji rynku cukru wywarły zarówno pozytywne jak i negatywne skutki dla polskiego przemysłu cukrowniczego. Do korzystnych aspektów należy zaliczyć przyspieszenie procesu restrukturyzacji i modernizacji przemysłu cukrowniczego, większą koncentrację produkcji, a także poprawę efektywności przetwórstwa. Pozytywne zmiany dotyczyły także wzrostu jakości i wydajności bazy surowcowej. Buraki cukrowe uprawiane są obecnie na najlepszych glebach w rejonach o korzystnych warunkach klimatycznych. Dodatkowo redukcja kosztów wytwarzania (zwłaszcza energii) może stanowić podstawę dla budowania trwałych przewag konkurencyjnych względem rynku wspólnotowego, jak i globalnego.

Głównym negatywnym skutkiem zmian regulacji na unijnym rynku cukru była znaczna redukcja produkcji cukru oraz burków cukrowych, której towarzyszyło obniżenie dochodowości sektora wywołane spadkiem cen. Zmniejszenie kwot produkcyjnych spowodowało obniżenie potencjału produkcyjnego sektora oraz zaostrzenie konkurencyjności branży w ramach oligopolu. Ograniczona została możliwość wejścia nowych podmiotów do branży, jak również nastąpiło wyraźne uzależnianie rynku od dostaw z importu. Czynniki te wpłynęły na pogorszenie konkurencyjności sektora na arenie międzynarodowej.

Zmniejszenie potencjału produkcyjnego oraz limitów produkcyjnych wywołało negatywne zmiany w handlu zagranicznym cukrem. Wyraźnie spadła opłacalność eksportu, a przymusowe zwiększanie importu doprowadziło do przekształcenia sektora w importera netto. Redukcja liczby cukrowni przełożyła się na znaczny spadek zatrudnienia, który tylko w części zrekomensowały opłaty restrukturyzacyjne. Nie uległy zmniejszeniu ceny detaliczne cukru, choć był to jeden z ważniejszych argumentów uzasadniających zmiany regulacji rynku. Dostęp do tańszego cukru mają jedynie przetwórcy. Stabilizacja rynku również nie została osiągnięta, z uwagi na niższą podaż cukru w stosunku do zużycia. Obecny system nie pozwala na pełne wykorzystanie potencjału produkcyjnego, co istotnie ogranicza dalszy rozwój sektora oraz wzrost wydajności zarówno producentów, jak i plantatorów.

Literatura

- Kucharski A.: Metoda DEA w ocenie efektywności gospodarczej, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Mucha M.: Stan i perspektywy branży cukrowniczej w Polsce. Podsumowanie reformy regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej w latach 2006/2007-2009/2010, [w:] Gazeta Cukrownicza nr 3, Wydawnictwo SIGMA-NOT, Warszawa 2010, s. 64-67.
- Rynek cukru. Stan i perspektywy 25-39. [2004 i nast.]. IERIGZ-PIB, ARR, MRiRW, Warszawa.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D.: Ekonomia, PWN, Warszawa 2004, s.185.
- Szajner P.: Wpływ reformy regulacji rynku cukru w UE na efektywność polskiego przemysłu cukrowniczego, [w:] Polityka ekonomiczna, praca zbiorowa, Prace Naukowe nr 246, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2012, s. 444-453.
- Szajner P.: Ocena wpływu reformy systemu regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej na polski przemysł cukrowniczy, [w:] Problemy rolnictwa światowego, tom 8 (XXIII), Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009, s. 181-191.
- Szajner P.: Rynek cukru i artykułów cukrowniczych w Polsce, [w:] Przemysł Spożywczy, nr. 6, Wydawnictwo SIGMA-NOT, Warszawa 2011, s. 8-12.
- Szczepaniak I.: Wskaźnikowa ocena międzynarodowej konkurencyjności przemysłu spożywczego, [w:] Monitoring i ocena konkurencyjności polskich producentów żywności (1), praca zbiorowa, Program Wieloletni 2011-2014 nr 25, IERiGŻ-PIB, Warszawa. Warszawa 2011, s. 32-44.
- Urban R., Drożdż J.: Wpływ integracji z Unią Europejską na polski przemysł spożywczy [w:] Wpływ integracji z UE na polską gospodarkę żywnościową, praca zbiorowa, Program Wieloletni 2005-2009 nr 90, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 83-116.
- Urban R.: Efektywność polskiego przemysłu spożywczego [w:] Procesy dostosowawcze polskiego przemysłu spożywczego do zmieniającego się otoczenia rynkowego (1), praca zbiorowa, Program Wieloletni 2011-2014 nr 4, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 82-83.

Abstract. The main objective of the paper was an assessment of the influence of the EU sugar market reform on the condition of sugar industry in Poland. The research were based on statistical data concerning sugar market in respect of output, trade, efficiency and financial performance. The CAP reform had both a positive and a negative impact on Polish sugar industry. The positive impact was observed through modernisation and concentration of the sector, as well as improvement of its efficiency and economic and financial situation. In 2011 the net profit of the sugar industry increased to 1.3 billion PLN and net profit margin amounted to approximately 20%. Negative effects concern mainly regulatory requirements, in particular, the decrease in production and deterioration in the trade balance, which contributed to a reduction in the profitability of the sector and weakening its competitiveness in foreign markets. In 2009 and 2011, Poland was a net importer of sugar. The negative trade balance amounted to 56 and 24 thousand. tons respectively.

Informacje o autorze:

Agnieszka Judzińska

Zakład Ekonomiki Przemysłu Spożywczego

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB

Ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa

e-mail:judzinska@ierigz.waw.pl

Marzena Kacprzak, Anna Juras

Gmina Klembów jako przykład realizacji lokalnej polityki gospodarczej

Klembów commune as an example of implementation of the local economic policy

Wstęp

Proces formułowania i realizacji polityki gospodarczej wymaga uwzględnienia szeregu wzajemnie powiązanych etapów, które obejmują: identyfikację głównych obszarów problemowych, ich ocenę, określenie warunków wdrożeniowych, wyznaczenie podstawowych celów gospodarczych. Najważniejszym etapem jest dobór odpowiednich instrumentów realizacji tej polityki [Kogut-Jaworska 2008].

Podmiotem polityki lokalnej są władze samorządowe. Każda jednostka samorządu terytorialnego opracowuje strategię i plany działania. Większość gmin w Polsce posiada dokument, jakim jest Strategia Rozwoju Lokalnego czy Plan Rozwoju Lokalnego, które opisują działania, jakie będą podejmowane przez samorząd w przeciągu kilku najbliższych lat. Głównym celem tych działań jest realizacja misji oraz wizji danej jednostki. Stanowią one często ważny instrument w momencie pozyskiwania środków unijnych.

Ważnym elementem tych działań jest lokalny rozwój gospodarczy, do którego w swych działaniach właśnie lokalne władze samorządowe dążą. Rozwój, to proces stopniowych zmian, przeobrażeń prowadzący do ulepszenia czegoś, osiągnięcia wyższego poziomu, doskonalszej lub bardziej złożonej formy [Sobol 2003]. Według G. Gorzelaka rozwój jest kategorią wielowymiarową, łączącą wiele współzależnych procesów i zjawisk społecznych, gospodarczych, politycznych, kulturowych, technicznych i psychologicznych [Gorzelak 1989]. Procesy rozwojowe mają miejsce w danej przestrzeni geograficznej i są z nią nieodwracalnie związane. Rola przestrzeni jest zatem bardzo ważna w formułowaniu charakteru oraz stopnia zjawisk gospodarczych. Rozwój może występować nie tylko w skali świata czy kontynentu, ale także może być krajowy, regionalny i lokalny [Sochacka-Krysiak 2003].

W artykule przedstawiono, w jaki sposób działalność gospodarcza gminy staje się czynnikiem lokalnego rozwoju gospodarczego. Określono rolę samorządu gminnego jako animatora procesów rozwojowych. Ponadto przedstawiono wyniki badań własnych przeprowadzonych w ramach grantu MNISW pod tytułem: Warunki życia i praca kobiet na obszarach wiejskich.

Rozwój lokalny – zakres pojęciowy

W literaturze istnieje wiele pojęć związanych z rozwojem lokalnym. Rozwój lokalny związany jest z lokalną skalą działalności społeczno-gospodarczej i obejmuje lokalne środowisko życia społeczności. Jest prowadzony z punktu widzenia potrzeb tych społeczności, lokalnych zasobów rozwoju oraz przy zaangażowaniu w ten proces społeczności lokalnych, struktur samorządu terytorialnego i innych organizacji i instytucji, głównie charakteru niekomercyjnego [Parysek 1997].

Według M. Ziółkowskiego rozwój lokalny jest złożonym procesem, zachodzącym w sferach [Ziółkowski 2005; Kogut-Jaworska 2008]:

- ✓ gospodarczej, jako ilościowy, jakościowy oraz strukturalny proces rozwoju podmiotów gospodarczych, który jest utożsamiany ze zwiększaniem rozmiarów zatrudnienia, a także z wprowadzaniem na rynek nowych produktów i usług oraz ulepszaniem i pogłębianiem istniejących już rynków zbytu, wprowadzaniem nowych osiągnięć technologii, inwestowaniem,
- ✓ społecznej, jako proces poprawy warunków i zakresu uzyskiwania świadczenia usług, nie tylko w sferze edukacyjnej, ale także w sferze opieki zdrowotnej i społecznej, w sferze mieszkalnictwa, poczucia bezpieczeństwa i porządku publicznego, w sferze sportu i rekreacji, kultury oraz sztuki,
- ✓ przestrzennej, jako rozmieszczenie ludności w przestrzeni oraz pełnione przez nią funkcje i wykonywane w niej działalności, a także odpowiednie zagospodarowanie przestrzenne, czyli zasoby przyrody i elementy wprowadzone do niej na skutek działalności człowieka, tak aby zostały ukazane jej zewnętrzne walory, cechy artystyczne i widokowe, estetyka oraz pochodzenie historyczne,
- ✓ ekologicznej, jako ochrona ważnych zasobów i istotnych walorów ekologicznych, a także działania prowadzące w kierunku zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska przyrodniczego w celu zachowania działań ochronnych,
- ✓ kulturowej, jako troska o zachowanie istniejących zabytków kultury materialnej i związanych z tradycjami historycznymi, a także ich pielęgnacja, kształtowanie i rozwój tożsamości lokalnej oraz odbudowa zdegradowanych zabytków.

Powyższa klasyfikacja przedstawia sfery w jakich przejawia się rozwój lokalny oraz czynniki, które go inicjują. J. Pasieczny, wyróżnia uniwersalne czynniki rozwoju lokalnego, które według autora nie są zależne od społeczności lokalnych [Pasieczny 2008]:

- ✓ czynniki prawno-polityczne, odgrywające bardzo ważną rolę w procesach rozwoju lokalnego, są następstwem podstawowych założeń mających związek z działaniem państwa oraz uznanych zobowiązań międzynarodowych, kształtowane poprzez różne podmioty,
- ✓ czynniki ekonomiczne, czyli zachodzące w gospodarce narodowej zjawiska i procesy, które mają zasadniczy wpływ na przebieg procesów przebiegających w skali lokalnej,
- ✓ czynniki techniczne, a więc postęp techniczny i technologiczny, niosący zarówno szanse, jak i zagrożenia,

- ✓ czynniki społeczne, dotyczące coraz to większego zainteresowania rozwojem lokalnym i większa świadomość lokalna, zmiana dotychczasowego stylu życia oraz sposobu żywienia, większe saldo migracji.

Zasadniczym celem rozwoju lokalnego są działania, prowadzące do maksymalizacji dobrobytu społecznego w każdym układzie lokalnym oraz zwiększanie standardów życia społeczności lokalnej [Adamowicz 2003].

Lokalny rozwój gospodarczy jest szczególną kategorią rozwoju lokalnego, gdyż traktowany jest jako element pożądaných zmian we wszystkich aspektach życia właśnie lokalnej społeczności.

Bariery lokalnego rozwoju gospodarczego

Aby można było mówić o lokalnym rozwoju gospodarczym, należy podkreślić współdziałanie i zaangażowanie podmiotów gospodarczych, organizacji o charakterze gospodarczym, struktur samorządu terytorialnego oraz społeczności lokalnych. Z doświadczenia jednak wiemy, że często na drodze realizacji poszczególnych działań pojawiają się bariery, które uwzględniają specyfikę lokalnych warunków.

Według E. Wojciechowskiego bariery mogą przyjmować charakter instytucjonalny, ustrojowy, a także kompetencyjny i finansowy. Bariery o charakterze instytucjonalnym mają związek z deficytem organizacji, mających na celu pomoc i wspieranie rozwoju lokalnego oraz regionalnego. Bariery ustrojowe, związane są z niedokładnym podziałem zadań w strukturach władzy oraz w strukturach administracji publicznej. Trudności finansowe występują na skutek braku planowania wieloletniego [Wojciechowski 2003].

Wśród barier rozwoju na szczeblu lokalnym wyróżnić możemy także [Myna 1988]: słaby rozwój infrastruktury technicznej, usługi komunalne o niskiej jakości, zdegradowanie środowiska przyrodniczego, szkolnictwo i wykształcenie ludności na niskim poziomie, słaby rozwój infrastruktury ekonomicznej, bariery instytucjonalne, trudności podziału kompetencyjnego, bariery systemu finansowego, przeszkody systemu budżetowego czy też bariery dotyczące ustroju samorządu terytorialnego.

Ważną barierą rozwoju lokalnego jest wielkość gminy. Zbyt małe gminy uniemożliwiają przyciąganie inwestorów ze względu na słaby zasięg rynków lokalnych, a w procesach zachodzących w gospodarce bariera ta eliminuje uzyskanie korzyści skali. Małe gminy mają mniejsze możliwości związane z uzyskiwaniem korzyści finansowych z funduszy europejskich oraz są słabsze gospodarczo, dlatego przegrywają z gminami silniejszymi od siebie [Wasilewska 2010].

Efektom aktywności władz samorządowych jest również zdolność skutecznego niwelowania barier, które powstają na ścieżce rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Przy zastosowaniu odpowiednich metod oraz instrumentów oddziaływania możliwe jest stworzenie korzystnych warunków dla rozwoju gospodarki zarówno lokalnej, jak i regionalnej [Basińska-Zych, Lubowiecki-Vikuk 2010].

Czynniki rozwoju lokalnego mogą podnosić lub obniżać atrakcyjność danej jednostki samorządowej dla inwestorów miejscowych, mogą też przyciągać lub odpychać inwestorów zewnętrznych. Bariery lokalnego rozwoju gospodarczego będą decydować o skali podejmowanych inicjatyw gospodarczych, dynamice procesów w obszarze gospodarki lokalnej, rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, przez co wpłyną na poziom konkurencyjności jednostki samorządowej [Kogut-Jaworska 2008].

Charakterystyka gminy

Gmina Klembów jest jedną z 279 gmin, należących do województwa mazowieckiego, położona jest 36 km od Warszawy (rysunek 1).¹

Rysunek 1. Położenie gminy Klembów na tle Polski



Źródło: Położenie gminy [w:] www.klembow.pl z dnia 15 czerwiec 2012.

Jest jedną z dwunastu jednostek samorządu terytorialnego należących do powiatu wołomińskiego (rysunek 2).

Rysunek 2. Położenie gminy Klembów na tle powiatu wołomińskiego



Źródło: Położenie gminy [w:] www.klembow.pl z dnia 15 luty 2012.

¹ Dane GUS, Rocznik Demograficzny 2011 z dnia 15 luty 2012.

Gmina Klembów zlokalizowana jest na Równinie Wołomińskiej, która należy do Nizin Środkowo-Mazowieckich nazywanych też Nizinami Mazowiecko-Podlaskimi. Wśród obszarów o największych walorach przyrodniczych w gminie Klembów należy wyróżnić rezerwat leśny Dębina oraz osiem pomników przyrody. Rezerwat przyrody Dębina leży w okolicy miejscowości Ostrówek oraz miejscowości Lipka, zajmuje powierzchnię 51,2 ha. Został on utworzony w 1952 roku w celu zachowania części lasu mieszanego, odznaczającego się charakterem zespołu dębowo-grabowego wraz z udziałem jesionu, wiązu oraz lipy.²

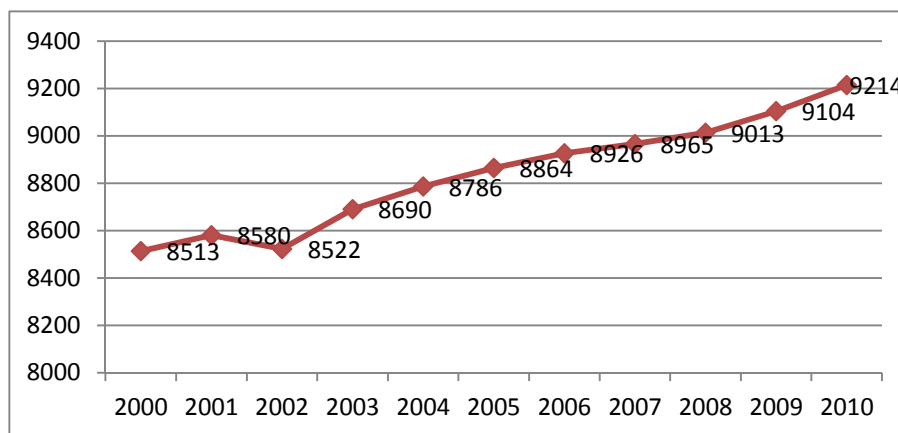
Teren gminy skupiony jest na obszarze stanowiącym zlewnie rzeki Bug, której to głównym dopływem w obrębie gminy jest rzeka Rządza. Dolina rzeki Rządzy charakteryzuje się dużą naturalnością. Bogactwo jej flory sprzyja rozwojowi rekreacji oraz turystyki wiejskiej.³

Powierzchnia gminy Klembów wynosi 8570 ha, co daje 86 km², natomiast zamieszkuje ją 9214 osób (2010r.). Średnia gęstość zaludnienia w gminie wynosi 108 osób/km², czyli ponad dwukrotnie mniej w porównaniu ze średnią gęstością zaludnienia w powiecie wołomińskim, która wynosi 228 osób/km².⁴

W strukturze użytków rolnych gminy Klembów dominującą rolę odgrywają grunty orne. W 2005 roku stanowiły 4038 ha, a największe ich powierzchnie znajdują się w północnej części gminy – w miejscowościach Krusze, Wola Rasztowska, Roszczep.

Zmiany w liczbie ludności gminy Klembów w latach 2000-2010 przedstawia wykres 1.

Wykres 1. Liczba ludności gminy Klembów w latach 2000-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Banku Danych Lokalnych.

² Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Klembów na lata 2004-2013, Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr III/195/08 Rady Gminy Klembów z dnia 18 września 2008, s. 9.

³ Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Klembów... op. cit., s. 10.

⁴ Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2011 r., Wyd. GUS, Warszawa 2011, s. 21-111.

Biorąc pod uwagę lata 2000-2010 liczba ludności badanej gminie wykazywała tendencję wzrostową. Stan ludności gminy Klembów na dzień 31.12.2010 roku wyniósł 9214 osób, w porównaniu z 2000 rokiem liczba ludności w gminie wzrosła o 8,2%. W 2000 roku gminę zamieszkiwało 8513 osób.

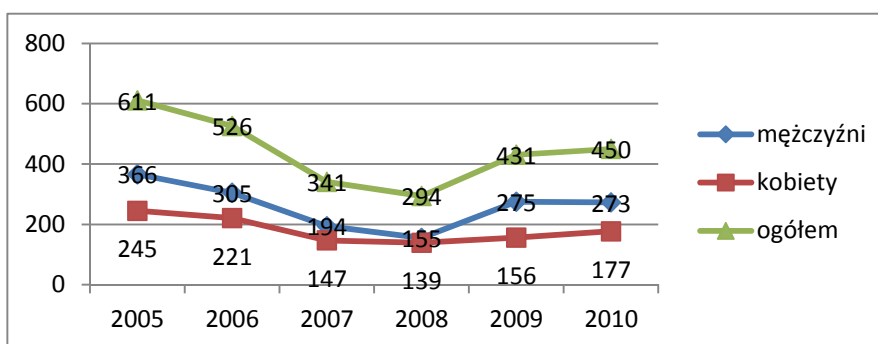
Duży wpływ na rozwój gminy ma system transportu. Ważny jest stan oraz warunki funkcjonowania systemu transportowego, a także wyposażenie układu drogowego oraz spełnianie wymagań będących rezultatem zagospodarowania przestrzennego. Rozbudowa oraz innowacja infrastruktury technicznej dla każdej gminy jest jednym z zadań, które sprzyja rozwojowi gospodarcemu, ulepsza życie społeczności lokalnej. W wieloletnim programie inwestycyjnym na lata 2010-2013 władze gminy Klembów przeznaczają na ten cel ok. 26% wydatków z budżetu. Dotyczy to zwłaszcza rozwoju informatyki, która jest jednym z ważniejszych czynników rozwoju gminy oraz jej społeczności [Zmiana Studium ...].

Na terenie gminy Klembów w 2009 roku funkcjonowało 489 podmiotów gospodarczych, w tym 467 w sektorze prywatnym, a 22 w sektorze publicznym. Rok później sektor prywatny znacznie się powiększył, obejmował swym zasięgiem już 528 podmiotów gospodarczych.

Rynek pracy jest systemem specjalnej regulacji i wiele instytucji koordynuje jego działanie a zaangażowanie środowiska lokalnego pozwala na lepsze dostosowanie wdrażanych strategii i programów do założonych celów, potrzeb i zasobów lokalnej społeczności [Kacprzak 2008]. Uwarunkowania lokalnego rynku pracy dywersyfikują skalę bezrobocia i poziom jego ubóstwa na obszarach wiejskich. Wysoki poziom bezrobocia, nieopłacalność produkcji rolnej, ponoszenie wysokich kosztów na działalność rolniczą stanowią barierę w pobudzaniu rozwoju gospodarczego [Wojnowski 2003].

Poziom bezrobocia w gminie Klembów w latach 2005-2010 przedstawia wykres 2.

Wykres 2. Poziom bezrobocia w gminie Klembów w latach 2005-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Banku Danych Lokalnych.

Na podstawie danych można zauważyć, że poziom bezrobocia w gminie Klembów podlega ciągłym zmianom. Do 2008 roku liczba bezrobotnych uległa

zmniejszeniu. W latach 2005-2010 więcej było bezrobotnych mężczyzn, niż bezrobotnych kobiet. Na koniec 2010 roku poziom bezrobocia w gminie Klembów szacował się następująco: 450 osób bezrobotnych, w tym: 273 bezrobotnych mężczyzn i 177 bezrobotnych kobiet.

Władze lokalne gminy Klembów w ciągu najbliższych kilkunastu lat powinny dążyć do [Zmiana studium uwarunkowań ...]:

- zwiększenia liczby mieszkańców, mających dostęp do sieci wodociągów oraz kanalizacji, a także do zwiększenia poziomu odprowadzanych oraz oczyszczanych ścieków,
- uzbrojenia już istniejących oraz nowych obszarów inwestycyjnych w elementy infrastruktury technicznej,
- ulepszenia jakości oraz rozbudowy sieci dróg i chodników,
- rozwoju systemu oświetlenia dróg,
- wzmocnienia przepustowości dróg i zmniejszenia czasu przejazdów,
- udoskonalenia stanu technicznego obiektów oświaty oraz kultury,
- co raz większego dostępu społeczności do zasobów infrastruktury oświatowej oraz kulturalnej,
- udoskonalenia atrakcyjności gminy dla potencjalnych inwestorów,
- ochrony zabytków oraz dóbr kultury,
- innowacyjności gminy.

Plany samorządowe a oczekiwania gospodarstw domowych gminy Klembów

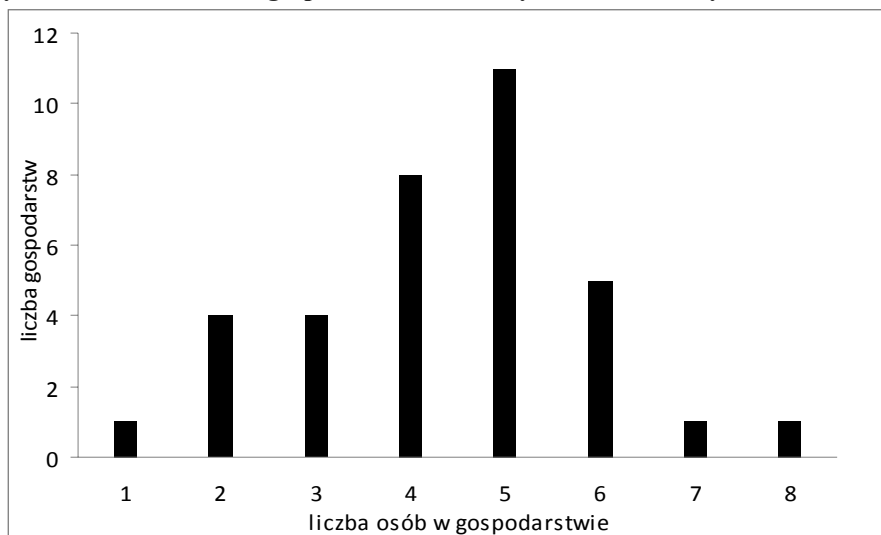
Rolą władz lokalnych, jako animatora procesów rozwojowych, jest stworzenie warunków stabilnego, harmonijnego i dynamicznego rozwoju gospodarczego danej jednostki terytorialnej, przy wykorzystaniu wszystkich tych zasobów, uwarunkowań, szans i możliwości wynikających z otoczenia, które temu rozwojowi mogą służyć.⁵

W Katedrze Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu SGGW, pod kierunkiem prof. dr hab. Janiny Sawickiej, zostały przeprowadzone badania pt. „Warunki życia i praca kobiet na obszarach wiejskich”, w ramach grantu MNiSW nr NN114115439. W trakcie badań przeprowadzono wywiady w gospodarstwach domowych, których liczba wyniosła 1000. Ankieta objęto gminy wiejskie i miejsko-wiejskie województwa mazowieckiego.

Jedną z gmin, biorących udział w badaniu była gmina Klembów z podregionu warszawsko-wschodniego. Przebadano w niej 34 gospodarstwa domowe. Badania zostały przeprowadzone w 2011 roku. Do badań wykorzystano kwestionariusz wywiadu, który składał się z 72 pytań. Pytania dotyczyły m.in. posiadania oraz użytkowania ziemi, czynników ograniczających podjęcie własnej działalności gospodarczej, warunków i jakości życia, czy też zamierzeń na przyszłość właścicieli badanych gospodarstw.

⁵ Kogut-Jaworska M., Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2008, s. 46.

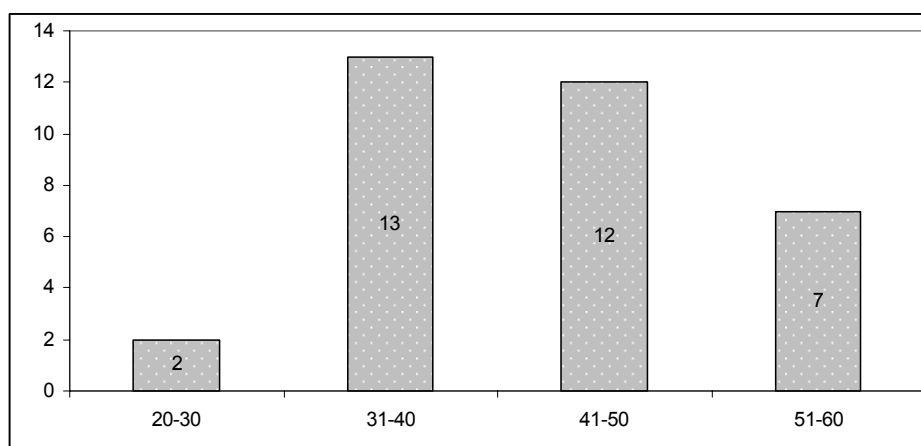
Wykres 3. Liczba osób w gospodarstwie domowym wśród badanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań empirycznych

Jak wynika z wykresu 3 liczba osób w rodzinie w 11 gospodarstwach domowych wynosiła 5, w ośmiu gospodarstwach 4 osoby, w pięciu gospodarstwach 6 osób. Gospodarstwa z liczbą osób w rodzinie 7 i 8 występowały pojedynczo. Wśród badanych głową rodziny są głównie osoby w wieku 31-40 lat (13 gospodarstw) oraz 41-50 lat (12 gospodarstw), posiadające wykształcenie zawodowe.

Wykres 4. Wiek głowy rodziny



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań empirycznych

W 26 badanych gospodarstwach domowych w gminie Klembów głową rodziny jest mężczyzna, natomiast w 8 z 34 badanych gospodarstw funkcję głowy rodziny pełni kobieta.

Z przeprowadzonych badań wynika, że 25 osób posiada ziemię na własność, w tym 8 osób wdzierżawia ziemię innym osobom, natomiast 5 osób nie posiada i nie użytkuje ziemi.

Tabela 1. Posiadanie i użytkowanie ziemi wśród respondentów oraz zamierzenia na przyszłość

Posiadanie i użytkowanie ziemi	
Nie posiada ani nie użytkuje ziemi	5
Posiada ziemię na własność	25
Dzierżawi ziemię od innych osób	4
Wdzierżawia ziemię innym osobom	8
Zamierzenia na przyszłość	
Gospodarstwo rolne jako główne zajęcie i źródło dochodu	1
Gospodarstwo rolne jako główne źródło dochodu i dodatkowo praca poza gospodarstwem	2
Praca poza gospodarstwem głównym źródłem dochodu	18
Sprzedaż gospodarstwa i podjęcie pracy poza gospodarstwem	1
Przekazanie gospodarstwa następcy	7
Inne	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań empirycznych.

Respondenci nie wiążą swojej przyszłości z gospodarstwem rolnym. Jak wynika z badań, głównym źródłem dochodu dla 18 gospodarstw jest praca poza gospodarstwem, w 7 gospodarstwach jest ono przeznaczone dla następcy, 1 gospodarstwo planuje jego sprzedaż. Tylko właściciel 1 gospodarstwa wskazał, że jest to jego główne zajęcie i źródło dochodu dla całej rodziny. Wynika z tego, że właściciele analizowanych gospodarstw zamierzają przede wszystkim utrzymać się z pracy poza gospodarstwem rolnym.

Jedną z takich możliwości mogłoby być podjęcie dodatkowej działalności gospodarczej, jako sposobu na zwiększenie dochodu rodziny. Jednak większość analizowanych gospodarstw nie była zainteresowana podjęciem własnej działalności. Uzasadniały swoją decyzję m.in. posiadaniem stałej pracy, która jest dla nich bardzo ważna, stwierdzono że własna działalność niesie za sobą duże ryzyko i wymaga wiedzy w danej dziedzinie. Respondenci na podjęcie własnej działalności musieliby starać się o środki z Unii Europejskiej, zaciągnąć kredyt w banku lub prosić o pomoc kogoś z rodziny, znajomych.

Na pytanie jakie czynniki ograniczają podjęcie własnej działalności wskazywano, że brak pomysłu na działalność (12 wskazań), zbyt duże formalności związane z otwarciem działalności (6 wskazań).

Tabela 2. Główne czynniki ograniczające podjęcie własnej działalności

Czynniki ograniczające podjęcie własnej działalności	Udzielone odpowiedzi
Brak własnych środków finansowych	2
Brak wiedzy i umiejętności	4
Duże ryzyko	4
Brak tanich i łatwo dostępnych kredytów	1
Brak pomysłu	12
Zbyt duże formalności	6
Wysokie podatki	3
Wysokie składki ZUS	2

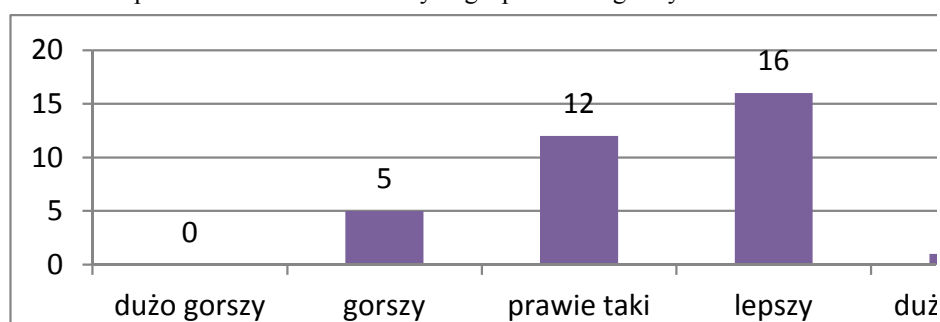
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań empirycznych.

Właściciele badanych gospodarstw zwracali także uwagę na fakt, iż ważnym czynnikiem jest także brak wiedzy i umiejętności w zakresie danej działalności oraz zbyt duże ryzyko związane z jej podjęciem. Przy podjęciu własnej działalności przydatna byłaby pomoc w zakresie:

- doradztwa prawnego,
- doradztwa ekonomicznego,
- pomocy w sprzedaży produktów,
- pomocy w promocji, marketingu.

Na podstawie wyników uzyskanych z przeprowadzonego badania można zauważyć, że następuje poprawa standardu życia badanych gospodarstw, co wskazało 16 gospodarstw. Dla 12 gospodarstw standard życia jest taki sam. Jedno gospodarstwo wskazało, że dużo lepszy. Dla 5 gospodarstw standard życia się pogorszył w porównaniu do standardu życia sprzed 5 lat (wykres 5).

Wykres 5. Ocena standardu życia swojej rodziny w porównaniu do standardu życia sprzed 5 lat w ocenie badanych gospodarstw gminy Klembów

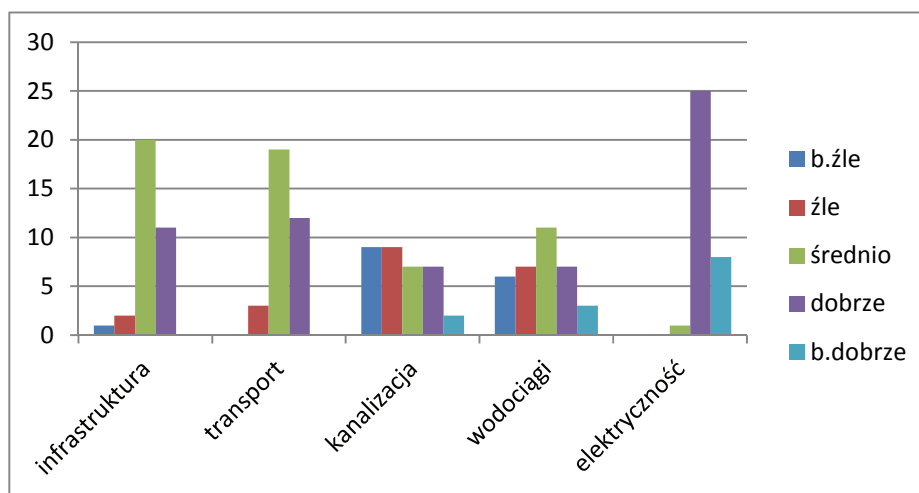


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań empirycznych.

Oznacza to, że gmina się rozwija i zwiększa się komfort życia jej mieszkańców. Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich łączy się także z wyposażeniem jednostek

terytorialnych w infrastrukturę techniczną, społeczną. Badane gospodarstwa poproszono o ocenę infrastruktury.

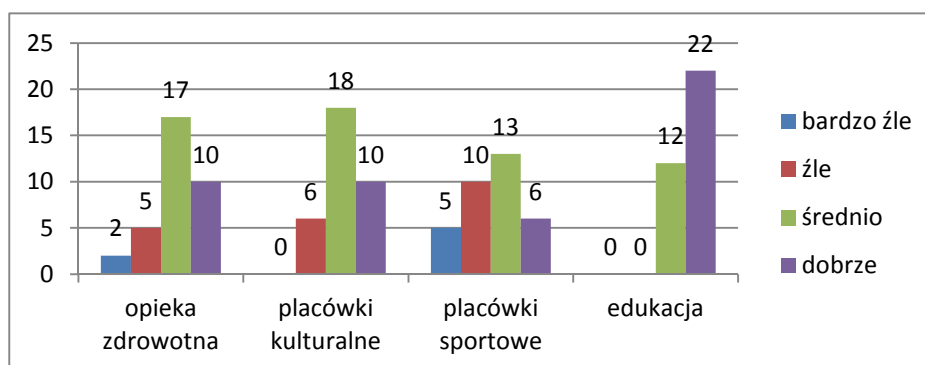
Wykres 6. Ocena infrastruktury technicznej gminy Klembów przez badane gospodarstwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań empirycznych.

Według badanych gospodarstw gminy Klembów spośród infrastruktury technicznej najlepiej oceniono elektryczność (33 wskazania) – ocena dobra lub bardzo dobra. Dobrze też została oceniona infrastruktura drogowa oraz transport. Według gospodarstw najslabiej rozwinięta jest kanalizacja i wodociągi. Oceniono jej rozwój jako zły lub bardzo zły.

Wykres 7. Ocena infrastruktury społecznej gminy Klembów przez jej mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań empirycznych.

Według mieszkańców gminy Klembów spośród infrastruktury społecznej najlepiej oceniana jest edukacja, która uzyskała same pozytywne oceny wśród gospodarstw domowych biorących udział w badaniu. Dobrze też została oceniona opieka zdrowotna, a także placówki kulturalne, które dbają o kultywowanie tradycji gminy Klembów oraz tożsamości narodowej. Najslabiej według badanych wypadły placówki sportowe, aż 15 gospodarstw oceniło je źle lub bardzo źle.

Obecnie władze samorządowe gminy Klembów traktują oświatę priorytetowo poprzez przeznaczanie na jej rozwój znaczących środków z budżetu. W gminie Klembów wprowadzany jest program, mający upowszechnić wykształcenie ogólne osób młodego pokolenia.

Projekty skierowane do mieszkańców obszarów wiejskich podnoszą ich poziom aktywności zawodowej. Z przeprowadzonych badań w 34 gospodarstwach domowych gminy wynika, że oczekiwania analizowanych gospodarstw w stosunku do realizacji projektów inwestycyjnych gminy mają dużą zbieżność. Według gospodarstw najslabiej rozwinięta jest kanalizacja i wodociągi, dlatego warto poświęcić na nie najwięcej środków z budżetu gminy. Warto też poprawić wyposażenie oraz wygląd placówek sportowych, rozwijających zainteresowania młodzieży.

Podsumowanie

W opracowaniu przedstawiono wyniki badań własnych, realizowanych w ramach grantu pt. Warunki życia i praca kobiet na obszarach wiejskich. Badania realizowano na terenie województwa mazowieckiego, a jedną z badanych gmin była gmina wiejska Klembów. Jest to gmina, która dąży do przezwyciężania barier rozwoju lokalnego.

Gmina duży nacisk kładzie na rozwój podstawowych działalności oraz realizację zadań kluczowych, dotyczących rozwoju infrastruktury drogowej, społecznej oraz technicznej. Z roku na rok zwiększa się udział osób korzystających z sieci wodociągowej, kanalizacyjnej czy gazowej. Można wnioskować zatem, że w przyszłości ten właśnie element infrastruktury technicznej okaże się największą inwestycją o charakterze infrastrukturalnym.

Inwestycje realizowane przez gminę Klembów przyczyniają się także do zwiększenia atrakcyjności gminy, pod względem inwestycyjnym, czy też turystycznym. Rozwój infrastruktury technicznej podnosi konkurencyjność gminy oraz prowadzi do poprawy standardu życia jej społeczności.

Literatura

ADAMOWICZ M., Kształtowanie rozwoju lokalnego, [w:] Adamowicz M. (red.), Strategie rozwoju lokalnego, Aspekty instrumentalne, tom II, Wyd. SGGW, Warszawa 2003, s. 13- 15.

BASIŃSKA-ZYCH A., LUBOWIECKI-VIKUK A. P., Interwencjonizm samorządowy w obszarze turystyki i rekreacji w wybranych państwach Unii Europejskiej, ACTA, Seria Oeconomia 9 (4) 2010, Wyd. SGGW, Warszawa 2010, s. 26.

GORZELAK G., Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy, Wyd. Instytut Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1989, s. 15.

KACPRZAK M., Aktywne formy rozwiązywania problemów bezrobocia na przykładzie działań Powiatowych Urzędów Pracy, [w:] Sawicka J. (red.), Sytuacja kobiet wiejskich na rynku pracy, Badanie empiryczne, Wyd. Wieś Jutra, Warszawa 2008, s. 159.

KOGUT-JAWORSKA M., Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2008, s. 11.

MYNA A., Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja, „Samorząd Terytorialny” 11/1988.

PARYSEK J. J., Podstawy gospodarki lokalnej, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1997, s. 46-52.

PASIECZNY J., Profile gmin w Polsce- zarządzanie rozwojem i zmianami, Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 108- 116.

SOBOL E., Nowy słownik języka polskiego, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 877.

SOCHACKA-KRYSIAK H., Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, Wyd. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003, s. 43.

WASILEWSKA K., Wpływ władz lokalnych na rozwój społeczno-ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Korenik S., Dybała A., Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 215.

WOJCIECHOWSKI E., Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Wyd. Difin, Warszawa 2003, s. 191.

WOJNOWSKI K., Bezrobocie regionalne czynnikiem ograniczającym rozwój lokalny, [w:] Adamowicz M., Strategie rozwoju lokalnego, Aspekty instrumentalne, tom II, Wyd. SGGW, Warszawa 2003, s. 434.

ZIÓLKOWSKI M., Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym, [w:] Zalewski A., Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Wyd. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 91

Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Klembów, załącznik nr 1 do uchwały Nr XLI/313/09 Rady Gminy Klembów z dnia 17 grudnia 2009 r.

Summary

The paper presents results of research carried out under the grant titled. he conditions of life and work of women in rural areas. The study was conducted in the Mazowieckie Province. Klembów, a rural commune, is one of the entities where the study was carried out. The commune has been evolving and seeking to overcome barriers of local development.

The commune focuses on the development of core activities and key tasks concerning improvement of road, social and technical infrastructure. Year by year proportion of people using the water supply, sewage and gas has been increasing. It can be concluded that in the future this part of the technical infrastructure will be the biggest investment of an infrastructure.

Investments carried out by Klembów also contribute to attractiveness of the commune in terms of investment or tourism. Development of technical infrastructure improves the competitiveness of the commune and leads to improving the standard of life of its community.

Informacje o autorach:

Dr Marzena Kacprzak

SGGW w Warszawie

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

Ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

e-mail: marzena_kacprzak@sggw.pl

Anna Juras

Franciszek Kapusta

Polska wieś na drodze zrównoważonego rozwoju **Polish Countryside Toward Sustainable Development**

W opracowaniu określono zasięg terytorialny i ludnościowy polskiej wsi. Określono poziom podsystemów infrastruktury technicznej i społecznej z podziałem na miasto i wieś dla 2003 i 2009 r. oraz średnią dla kraju. Scharakteryzowano współczesne funkcje polskiej wsi i zmiany w poziomie ich wypełniania, głównie w latach 2003-2010.

Zmniejsza się zasięg terytorialny wsi, natomiast wzrasta pod względem ludnościowym. Następują zmiany w poziomie infrastruktury; wieś odrabia zapóźnienie w stosunku do miasta. Wieś powiększa różnorodność wielofunkcyjności, zwiększa również natężenie działań pozarolniczych.

Wstęp

Historia człowieka pokazuje nieustanne zmaganie się z problemem zapewnienia niezbędnych dóbr zaspokajających jego potrzeby. Każdy człowiek odczuwa dużą różnorodność potrzeb. Zależą one od wielu różnych przyczyn, m.in. wieku, płci, stanu zdrowia, a także środowiska w którym żyje.

Potrzeby człowieka zmieniają się, więc zmieniają się również możliwości ich zaspokajania.

W środowisku przyrodniczym człowiek zajmuje dominującą pozycję i stara się podporządkować sobie inne składniki środowiska. Dotychczasowe badania wykazały, że nasze zdrowie w 5-15% zależy od czynników genetycznych, 5-10% od warunków środowiska, 10-20% od stanu medycyny, a w ponad 50% od sposobu odżywiania się i stylu życia człowieka¹. Z przytoczonych liczb wynika, że czynniki środowiska oraz żywność, której ilość i jakość zależy od jakości środowiska w większości decydują o naszym zdrowiu a nawet życiu.

Człowiek, zagospodarowując świat, tworzy warunki do zaspokajania swoich potrzeb życiowych. Niestety potrzeb nie potrafimy mierzyć, wiemy jednak, że zazwyczaj są one większe niż możliwości ich zaspokojenia, a różnica między nimi stanowi odwieczny czynnik motywujący człowieka do coraz lepszego i pełniejszego ich zaspokajania.

Człowiek od momentu narodzin posiada trzy pragnienia, które w latach trzydziestych XX w. A.N. Whitehead nazwał ponagleniami². Jedynym wytłumaczeniem aktywnego ataku człowieka na otoczenie są pragnienia, które człowiekowi nieustannie towarzyszą: I – aby żyć, II – aby żyć dobrze, III – aby żyć lepiej. Tak więc sztuka życia polega na tym, aby, po pierwsze, być żywym, po drugie, żyć w sposób zadowalający,

¹ Cyt. za J. Oszmiański: *Soki owocowe o wysokiej aktywności biologicznej*, „Przemysł Fermentacyjny i Owocowo-Warzywny” 2007 nr 4, s. 12.

² Cyt. za I. Ansoff: *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa 1985, s. 266.

i po trzecie, uzyskiwać wzrost zadowolenia. Dlatego w swoich działaniach człowiek pragnie wytworzyć więcej dóbr, efektywniej i lepszych.

Człowiek jest nierozdzielnie związany ze środowiskiem i jest jego składnikiem. Historia człowieka dostarcza dowodów, że swoimi działaniami oddziaływał w kierunku jego przekształcania tak aby jak najlepiej zaspokajać swoje potrzeby³. Ponieważ potrzeby człowieka zmieniają się, więc zmieniają się również możliwości ich zaspokajania. Wieś, jako środowisko zamieszkania znacznej liczby ludności oraz dostarczyciel różnych dóbr prywatnych i publicznych w zaspokajaniu potrzeb człowieka odgrywa znaczącą rolę.

Unia Europejska stawia na aktywizację i odnowę obszarów wiejskich. Na lata 2007-2013 został opracowany w tej sprawie program, którego konstrukcją nośną stały się cztery osie priorytetowe. Oś, to spójna grupa środków, których wdrożenie prowadzi bezpośrednio do osiągnięcia szczegółowych celów.

Oś pierwsza jest o charakterze gospodarczym i zmierzać ma do poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego.

Oś druga związana jest ze środowiskowymi uwarunkowaniami ekologicznymi i ukierunkowana została na poprawę środowiska naturalnego.

Oś trzecia zawiera w sobie wartości społeczne i ma poprawić jakość życia ludności na obszarach wiejskich a jednocześnie dążyć do różnicowania gospodarki wiejskiej.

Oś czwarta dotyczy lokalnej społeczności.

Program określa zakres i formę wsparcia obszarów wiejskich na lata 2007-2013. Finansowany jest zarówno z budżetu UE (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich - EFRROW), jak i z krajowych środków publicznych. Łączna kwota wsparcia w Polsce wynosi 17,2 mld euro, przy czym 13,2 mld euro pochodzić będzie z UE i 4 mld euro stanowi wkład polskich środków publicznych.

Cel, zakres i metodyka badań

Celem badań jest:

a) określenie aktualnego zasięgu wsi polskiej pod względem terytorialnym i ludnościowym,

b) scharakteryzowanie zmian poziomu infrastruktury wsi (szczególnie technicznej i społecznej) w latach 2003-2009, tj. w warunkach przynależności Polski do Unii Europejskiej,

c) scharakteryzowanie ewolucji wsi od rolniczej do wielofunkcyjnej.

Jako rok bazowy do porównań przyjęto 2003, tj. ostatni rok przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, natomiast lata ostatnie: 2009 i 2010 ze względu na dostępność zweryfikowanych informacji statystycznych.

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

³A. Plechciak, w opracowaniu Geneza idei rozwoju zrównoważonego, *Ekonomia* 5(17) 2011, Wydawnictwo UE Wrocław, s. 231 pisze, że „Utrzymanie stabilnego środowiska naturalnego i kulturowego stanowiło ważne zadanie dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania życia społecznego już od zarania dziejów człowieka”.

Zgromadzony materiał został opracowany i zinterpretowany z wykorzystaniem metod: analizy porównawczej w formie wertykalnej i horyzontalnej⁴, statystycznej⁵, waloryzacji względnej elementów infrastruktury⁶ oraz elementów metody monograficznej⁷.

Kryterium oceny zrównoważenia to: zrównoważony rozwój = wielofunkcyjny ale kreujący postęp ekonomiczny, ekologiczny i społeczny.

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

Zasięg terytorialny i ludnościowy wsi polskiej

Zasięg współczesnej wsi polskiej można przedstawić w trojaki sposób:

1. Według Eurostatu, gdzie za obszar wiejski uznaje się tereny o wskaźniku zagęszczenia ludności poniżej 100 osób na km².

2. Według Organizacji Współpracy i Rozwoju (*Organization for Economic Cooperation and Development* – OECD) – są to obszary o gęstości zaludnienia poniżej 150 osób na km².

3. Według rejestru TERYT, stosowany w Polsce, gdzie obszary wiejskie wyróżnia się na podstawie podziału terytorialnego, uznając za obszary wiejskie gminy wiejskie i część wiejską gminy miejsko-wiejskiej.

Tak więc mówiąc o wsi w krajach UE i porównując dane statystyczne powyższe informacje należy mieć na uwadze.

Każdorazowy stan wsi jest kształtowany pod wpływem: zmian administracyjnych, przyłączania wsi i osad do miast oraz zmian struktury istniejących wsi, migracji ludności wiejskiej do miast i miejskiej na wieś, przyrostu naturalnego ludności i rozwoju działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich.

Cechą charakterystyczną obszarów wiejskich we wszystkich krajach Unii jest ich zróżnicowanie w rozwoju pod względem demograficznym, społecznym i ekonomicznym. Zróżnicowanie to determinowane jest przez wiele czynników, począwszy od tradycji silnie zakorzenionej w świadomości ludności wiejskiej, a skończywszy na indywidualnych planach inwestycyjnych właścicieli gruntów. Obecna struktura przestrzenna użytkowania ziemi jest wynikiem wpływu warunków przyrodniczych, społeczno-gospodarczych, demograficznych i historycznych. To już nie tylko kombinacja różnych cech przestrzennych i geograficznych, ale wyraźna ingerencja człowieka, zarówno ta przemyślana i współdziałająca z warunkami naturalnymi, jak i ta zaburzająca istniejące środowisko.

W Polsce w 2010 r. było 2478 gmin, z czego 2171 to gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Spośród nich o liczbie mieszkańców wiejskich: poniżej 5000 jest 791, 5000-

⁴ F. Kapusta: Zmiany struktury agrarnej i kierunków produkcji rolniczej w Legnicko-Głogowskim Okręgu Miedziowym, PWN, Warszawa 1976, s. 11-12.

⁵ S. Stachak: Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych, Książka i Wiedza, Warszawa, 1997, s. 132-133.

⁶ F. Kapusta: Przedsiębiorczość. Teoria i praktyka, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań-Wrocław 2006, s. 173-174.

⁷ B. Kopeć: Metodyka badań ekonomicznych w gospodarstwach rolnych. (Wybrane zagadnienia), WAR, Wrocław 1983, s. 172.

7500 – 684, 7500-10 000 – 341, 10 000-12 500 – 186, 12 500-15 000 - 87 i liczbie 15 000 i więcej jest 84 gmin⁸. Przeciętne zagęszczenie ludności w Polsce jest relatywnie niewielkie (2010 r.) – wynosi 122 osoby/ km², zaś na wsi 51 osób/km² i jest bardzo zróżnicowane regionalnie (od 24 osób/km² w woj. podkarpackim i warmińsko-mazurskim do 124/km² w woj. małopolskim)⁹.

W tabeli 1 zestawiono zasięg obszarów wiejskich w Polsce według różnych kryteriów wyodrębniania.

TABELA 1. OBSZARY WIEJSKIE W POLSCE WEDŁUG RÓŻNYCH KRYTERIÓW WYODRĘBNIANIA

Podział według	Rok	Powierzchnia		Ludność	
		tys. ha	% powierzchni kraju	tys. osób	% ogółu ludności kraju
OECD	2005	28 453,9	91,0	13 116,0	34,4
EUROSTAT	2005	26 800,1	85,7	11 173,0	29,3
TERYT	2003	29147,4	93,2	14677,2	38,4
	2005	29 139,8	93,2	14 733,3	38,6
	2010	29 110,2	93,1	14 922,7	39,1

Źródło: *Charakterystyka obszarów wiejskich w 2005 r.*, GUS, WUS, Olsztyn 2006, s. 109; *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011*, GUS Warszawa 2011, s. 80, 184-185. Obliczenia własne.

Jak wynika z tab. 1 zasięg wsi w Polsce wydzielony według różnych metodologii jest odmienny; najmniejszy według Eurostatu a największy według TERYT. Przedmiotem dalszej analizy będzie ujęcie wsi w Polsce według TERYT (tab. 1). W analizowanym okresie (2003-2010, tj. przed akcesją Polski do UE i siedem lat później) następuje:

- zmniejszenie obszaru wsi i jej udziału w powierzchni Polski,
- zwiększanie liczby mieszkańców wsi i wzrostu ich udziału w ogólnej liczbie ludności w kraju.

Analizując regionalne dysproporcje dotyczące obszarów wiejskich, można stwierdzić, że zajmowały one (2009 r.) od 97,5% w woj. warmińsko-mazurskim do 69,3% w woj. śląskim, a zamieszkiwało na nich od 58,9% w woj. podkarpackim do 21,9% w woj. śląskim¹⁰.

Obszary wiejskie w Polsce pod względem procesu przemian można podzielić na trzy kategorie¹¹:

1) obszary ekonomicznie zintegrowane z gospodarką narodową, rozwijające się ekonomicznie i demograficznie, zlokalizowane na ogół wokół ośrodków miejskich, obejmują ok. 20% obszarów wiejskich,

2) pośrednie obszary wiejskie, zdominowane przez gospodarkę rolną, słabo rozwijające się ekonomicznie i demograficznie, obejmujące co najmniej 60% terenów wiejskich,

⁸ Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2011 r., GUS, Warszawa 2011, s. 29.

⁹ Tamże, s. 31.

¹⁰ Obszary wiejskie w Polsce, GUS, WUS, Warszawa, Olsztyn 2011, s. 98.

¹¹ T. Hunek: *Dyweryfikacja aktywności „rolniczej Polski”*, w: T. Hunek (red.): *Perspektywy rolniczej Polski w Unii Europejskiej*, Wieś Jutra, Warszawa 2006, s. 62.

3) peryferyjne obszary wiejskie, słabo zaludnione, na ogół w gospodarce regresywnej, obejmujące do 20% terenów wiejskich.

Wieś polska dostarcza rozliczne dobra służące nie tylko wytwarzaniu żywności. Za ich stan i wykorzystanie odpowiada całe społeczeństwo. Posiadane przez wieś dobra zalicza się do prywatnych i publicznych oraz takie, których nie można jednoznacznie zaliczyć do dóbr prywatnych, ani publicznych¹². Dobra te zasługują na wykorzystanie i należy je udostępnić.

Infrastruktura wsi jako wyznacznik i stymulator zrównoważonego rozwoju

Infrastruktura, to środki techniczne i instytucje niezbędne do zapewnienia należytego funkcjonowania działalności produkcyjnej i usługowej oraz kształtowania pożądanych warunków życia ludności. Istnieje wiele definicji infrastruktury i związanych z nią pojęć¹³. Ze wszystkich rodzajów infrastruktury największy wpływ na warunki życia i działalność społeczeństwa mają te, które są zaliczane do infrastruktury technicznej i społecznej.

Zagadnienie infrastruktury ujęto porównawczo:

- stan infrastruktury z podziałem na miasto i wieś w roku 2003 i 2009,

- postęp, względnie regres, w poziomie poszczególnych elementów infrastruktury.

W analizie uwzględniono te elementy infrastruktury, dla których istnieją (lub można wyliczyć) informacje porównawcze w podziale na miasto i wieś oraz średnie dla kraju. W sumie wykorzystano 39 elementów infrastruktury; wszystkie z grupy stymulant. Z czego 21 elementów to infrastruktura techniczna z podziałem na (podsystemy) infrastrukturę mieszkaniową – 13 elementów, telekomunikacyjną i łączności – 3 i infrastrukturę środowiska i jej kształtowanie – 5 elementów oraz 18 elementów z infrastruktury społecznej z podziałem na infrastrukturę oświaty i kultury – 14 elementów i infrastrukturę ochrony zdrowia 4 elementy.

Oceny stanu infrastruktury dokonano metodą waloryzacji względnej¹⁴ (synteza tab. 2).

TABELA 2. STAN INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ I SPOŁECZNEJ W POLSCE I NA WSI W ROKU 2003 I 2009

Nazwa podsystemów infrastruktury	Miasto			Wieś		
	2003	2009	różnica	2003	2009	różnica
1. Mieszkaniowa	104,2	104,8	+0,6	92,6	81,1	-11,5
2. Telekomunikacji i łączności	271,0	290,4	+19,4	89,9	95,9	+6,0
3. Środowiska i jego kształtowania	103,5	93,2	-10,3	85,9	82,1	-3,8
4. Oświaty i kultury	100,1	100,5	+0,4	101,2	102,3	+1,1
5. Ochrony zdrowia	129,7	124,1	-5,6	51,2	62,8	+11,6
Średnia dla kraju	118,1	118,0	-0,1	90,4	94,3	+3,9

Źródło: Opracowano na podstawie: F. Kapusta, Zmiany infrastruktury polskiej wsi w warunkach Unii Europejskiej, „Jurnal of Agribusiness and Rural Development”, 2012 nr 2(24), Poznań 2012, s. 107-116.

¹² J. Wilkin: Wieś-społeczeństwo-państwo: nowe podstawy paradygmatu społecznego w sprawach wsi w Polsce, „Wieś i Rolnictwo” 2001 nr 2, s. 32.

¹³ F. Kapusta: Przedsiębiorczość..., op. cyt., s. 167-171.

¹⁴ F. Kapusta: Przedsiębiorczość..., op. cyt. s. 173-174.

Uzyskane wyniki pozwalają na wyciągnięcie następujących stwierdzeń:

1) W zakresie infrastruktury mieszkaniowej. Mieszkańcy wsi dysponują większymi mieszkaniami pod względem: liczby izb, powierzchni użytkowej mieszkania i jego powierzchni przypadającej na jednego mieszkańca, natomiast mniejsza liczba mieszkań na 100 osób. Załamał się trend w zakresie budownictwa mieszkaniowego na 1000 zawartych związków małżeńskich zarówno w mieście, jak i na wsi, z tym że na wsi w znacznie większym stopniu. Jeżeli w mieście powierzchnia nowo wybudowanych mieszkań się zmniejsza, to na wsi znacząco się zwiększa. Mieszkania wiejskie są rzadziej wyposażone w: wodociąg, ustęp spłukiwany, łazienkę, gaz z sieci i centralne ogrzewanie. W badanym okresie na wsi w tej dziedzinie dokonuje się większy postęp aniżeli w mieście. Jakkolwiek wiele zmian w zakresie infrastruktury mieszkaniowej na wsi zasługuje na uwagę, to jednak syntetyczny wskaźnik tego elementu infrastruktury wskazuje na oddalenie się wsi od średniej krajowej (głównie za sprawą mało wybudowanych mieszkań na 1 tys. zawartych związków małżeńskich), podczas gdy w mieście odwrotnie - nieznaczny postęp.

2) W zakresie telekomunikacji i łączności. Wiejskie gospodarstwa domowe mają mniejszą liczbę komputerów, natomiast dynamika wzrostu liczby komputerów na wsi jest wyższa niż w mieście. Na wsi na 10 tys. mieszkańców przypada więcej placówek pocztowych niż w mieście, natomiast trudniejszy jest do nich dostęp z powodu ich rozproszenia w przestrzeni (dłuższa droga). W sumie zarówno na wsi jak i w mieście w tym elemencie infrastruktury dokonuje się postęp, z tym że na wsi dynamika zmian jest mniejsza.

3) W zakresie środowiska i jego kształtowania. Lesistość terenów wiejskich jest większa niż miejskich, natomiast na wsi na jednego mieszkańca przypada mniej terenów zielonych (nie biorąc pod uwagę terenów produkcyjnych). Występuje duża różnica między miastem a wsią w zakresie korzystania z oczyszczalni ścieków na niekorzyść wsi pomimo dużego postępu wsi w tej dziedzinie. Wieś znacznie więcej niż miasto inwestuje w ochronę środowiska i gospodarkę wodną w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Jest to uzasadnione nie tylko niższym stanem tych elementów infrastruktury, lecz także różnicami w kosztach realizacji inwestycji z tym związanych (większe rozproszenie mieszkańców).

4) W zakresie oświaty i kultury. Istnieje duża nierówność w zakresie wychowania przedszkolnego dzieci na niekorzyść dzieci wiejskich, a postęp w tym zakresie jest na wsi mniejszy niż w mieście. Ten niedostatek wsi jest częściowo rekompensowany lepszymi warunkami realizacji dydaktyki w wiejskich szkołach podstawowych i gimnazjalnych; mniej uczniów przypada na jedno pomieszczenie szkolne i jednego nauczyciela oraz jest większy dostęp uczniów wiejskich do komputera z Internetem. Współczynniki skolaryzacji w zakresie szkoły podstawowej i gimnazjalnej na wsi są niższe od miasta i jeszcze się obniżają. Wieś posiada liczniejszy księgozbiór w bibliotekach publicznych w przeliczeniu na mieszkańca niż miasto, natomiast czytelnictwo na wsi jest słabiej rozwinięte. Zarówno w mieście, jak i na wsi dokonuje się postęp w zakresie liczby instytucji kultury na 10 tys. mieszkańców, z tym że na wsi tych jednostek jest znacznie więcej niż w mieście.

Jest to jedyny rodzaj infrastruktury w którym pomimo postępu w obu środowiskach zamieszkania, wieś plasuje się lepiej od miasta.

5) W zakresie ochrony zdrowia. Mieszkańcy wsi mają niższy poziom zaspokajania potrzeb w zakresie opieki zdrowotnej (natężenie ZOZ, lekarzy oraz aptek i punktów aptecznych na 10 tys. mieszkańców), niższa jest również liczba porad przypadających na jednego mieszkańca. Niższe wskaźniki wsi w tym zakresie są częściowo uzasadnione tym, że wielu mieszkańców wsi korzysta z usług medycznych w mieście.

Reasumując, w analizowanym okresie średni wskaźnik infrastruktury (wszystkich rodzajów) obniżył się w mieście o 0,1 punkta zaś na wsi wzrósł o 3,9 punkta. Pomimo to poziom infrastruktury na wsi jest niższy niż w mieście. Postęp w poziomie infrastruktury wsi i zmniejszanie się dystansu jej do miasta w infrastrukturze pozwala nam stwierdzić, że wieś weszła na drogę zrównoważonego rozwoju.

Współczesne funkcje polskiej wsi

Wieś zawsze była wielofunkcyjna. Pod wpływem warunków zewnętrznych i wewnętrznych zmieniają się funkcje wsi i ich zakres¹⁵.

Współcześnie polska wieś spełnia trzy podstawowe funkcje: mieszkalną i turystyczną, produkcyjną i usługową oraz ekologiczną¹⁶. Podejmowane działania przy wsparciu środkami EFRROW przyśpieszają i poszerzają procesy dywersyfikacji działalności na obszarach wiejskich.

Funkcja mieszkalna i turystyczna

Polska wieś dysponuje znaczącymi zasobami mieszkalnymi. W 2010 r. na wsi było 4343 tys. mieszkań, tj. 297 tys. więcej niż w 2003 r. Przyrost liczby mieszkań świadczy, że wieś jest dalej miejscem budownictwa na cele mieszkaniowe. I tak, w 2010 r. oddano do użytku 49,7 tys. mieszkań, co daje 546 mieszkań na 1 tys. zawartych małżeństw. Jest to o 13,9% mniej niż w mieście. W latach 2003-2010 zasoby mieszkaniowe na wsi zwiększyły się o 7,2%, podczas gdy w mieście o 7,0%. W tym samym czasie przeciętna liczba osób na 1 mieszkanie zmniejszyła się na wsi z 3,54 do 3,41, tj. o 3,7%, podczas gdy w mieście (odpowiednio) z 2,78 do 2,57, czyli o 3,6%. Mieszkania wiejskie charakteryzują się większą liczbą izb (2010 r.) 4,15, podczas gdy w mieście 3,50. Przeciętna powierzchnia mieszkania wiejskiego jest większa niż miejskiego – odpowiednio 87,8 i 62,7 m², a na jedną izbę na wsi przypada więcej osób niż w mieście (odpowiednio 0,82 i 0,73). Pod względem wyposażenia w infrastrukturę wewnętrzną mieszkania wiejskie są słabiej wyposażone, ale tempo zmian na wsi w tej dziedzinie jest większe niż w mieście. Nowo budowane mieszkania wiejskie są znacząco większe od dotychczasowych, a wyposażenie nie ustępuje mieszkaniom miejskim¹⁷.

Na wsi buduje się także hotele i budynki zakwaterowania turystycznego i tylko w 2007 r. takich obiektów oddano do użytkowania 680.

Wieś była i jest miejscem bytowania znacznej liczby ludności naszego kraju. W styczniu 1946 r. wieś zamieszkiwało 16 293 tys. osób, tj. 68,2% ogółu ludności

¹⁵ Zawarte w tej części opracowania informacje statystyczne jeżeli nie podano inaczej pochodzą z Rocznika statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej 2004, GUS, Warszawa 2004, s. 192, 328-330; 2011, s. 105-106, 109, 185, 189, 312-314; 2001, s. 98-99; 2005, s. 120.

¹⁶ F. Kapusta: Wybrane determinanty strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa, w: A. Graczyk (red.) Teoria i praktyka zrównoważonego rozwoju, Wyd. EKO, Białystok-Wrocław 2007, s. 122-126.

¹⁷ Obszary wiejskie w Polsce..., op cyt., s. 96-97.

Polski. W 2003 r wieś zamieszkiwało 14677,2 tys. osób, natomiast w 2010 r. 14 922,7 tys. osób, tj. 39,1%. Tak więc w latach 1946-2010 liczba mieszkańców wsi zmniejszyła się o 1 370,3 tys., tj. o 8,4%. Do 2000 r. następowało zmniejszanie się ludności wsi, później następuje jej wzrost, i w latach 2003-2010 liczba ludności wsi wzrosła o 245,5 tys. osób, tj. o 1,7%. Na zmiany liczby mieszkańców wsi w latach 1946-2010 złożyły się następujące czynniki: przyrost naturalny w wysokości 9 756 tys. osób, saldo migracji na pobyt stały ludności wiejskiej do miast – 7 718 tys. osób, saldo migracji ludności wsi za granicę –1 177 tys. osób oraz saldo zmian administracyjnych – 2 441 tys. osób. Największy ubytek ludności wiejskiej na skutek migracji wewnętrznej nastąpił w latach 1971-1980 i wyniósł –2005 tys. osób, natomiast na skutek zmian administracyjnych w latach 1951-1960 w wysokości –1540 tys. osób. Od 2000 r. rozpoczął się okres przewagi migracji z miast na wieś i jego rozmiary zwiększają się; w 2000 r. saldo migracji wynosiło +1 tys. osób, w 2003 r. +30,4 tys. osób, zaś w 2010 r. wzrosło do +46 tys. osób. Wciąż jednak następuje ubytek ludności wsi na skutek zmian administracyjnych: w 2003 r. –4 tys. osób, a w 2010 r. – 20 tys. osób. Przyrost naturalny na wsi wynosił: w 2000 r. +3 tys. osób, w 2003 r. +3 tys. osób, zaś w 2010 r. +20 tys. osób, wobec przyrostu naturalnego w kraju (odpowiednio) +10 tys., –14 tys. i +35 tys. osób. Na skutek ujemnego salda migracji zagranicznej i niskiego, a nawet w niektóre lata ujemnego salda przyrostu naturalnego od 2000 r. liczba ludności Polski zaczęła się zmniejszać.

Z powyższych informacji wynika, że wieś miała i wciąż jeszcze ma duży udział w kształtowaniu liczby ludności naszego kraju.

Ludność wiejska charakteryzuje się niższym poziomem wykształcenia od ludności miejskiej. I tak (w nawiasie dane dla ludności miejskiej), w 2009 r. odsetek ludności wiejskiej posiadał wykształcenie: wyższe 7,5 (23,2), policealne i średnie 25,3 (38,3), zasadnicze zawodowe 28,5 (20,2), gimnazjalne 6,4 (4,5) i podstawowe 27,2 (13,8). Pomimo że na wsi następuje wzrost odsetka ludności z wykształceniem wyższym, to pogłębia się dystans do miasta. I tak np. w 2002 r. było na wsi z wykształceniem wyższym 4,2% ludności, zaś w mieście 13,2%, natomiast w 2009 r. (odpowiednio) 7,5 i 23,2%. W analizowanym okresie różnica w odsetku ludności z wykształceniem wyższym zwiększyła się na niekorzyść wsi z 9 do 15,5 pkta procentowego. Należy jednak odnotować postęp wsi w zakresie zmniejszania różnic w innych poziomach wykształcenia, np. policealnego i średniego z 25,9 pkta w 2002 r. do 13,0 pkta w 2009 r.

Funkcja produkcyjna i usługowa

Pierwszą historycznie i do dzisiaj najważniejszą funkcją produkcyjną wsi jest prowadzenie działalności rolniczej, czyli wytwarzanie gotowych produktów żywnościowych i surowców o uniwersalnym przeznaczeniu – głównie na cele żywnościowe.

Wypełnianiu tej funkcji służy wysoki w 2009 r. 61,9% (w tym grunty orne 45,8%) udział użytków rolnych, a grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione stanowiły 30,9% powierzchni ogólnej obszarów wiejskich. Należy zaznaczyć, że prawie cała powierzchnia użytków rolnych oraz leśnych naszego kraju znajduje się na obszarach wiejskich¹⁸.

¹⁸ Obszary wiejskie w Polsce..., op cyt., s. 96-97.

W 2009 r. powierzchnia gruntów ogółem w gospodarstwach rolnych wynosiła 18,4 mln ha (63,2% obszarów wiejskich) i była o 120 tys. ha mniejsza niż w 2003 r. Użytki rolne stanowiły 87,6% ogólnej powierzchni gospodarstw. W strukturze użytków rolnych dominują grunty orne – 75,1%, a resztę stanowią sady oraz łąki i pastwiska. Lasy i grunty leśne w strukturze użytkowania gruntów w gospodarstwach stanowiły 6,4%.

W sektorze prywatnym znajdowało się 96,8% użytków rolnych, w tym indywidualnych gospodarstw rolnych 89,7%. Na koniec 2009 r. w Zasobach Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa znajdowało się ok. 2,2 mln ha, z tego, 1,7 mln ha (75,5%) przekazanych w dzierżawę.

Powierzchnia zmeliorowanych użytków rolnych w 2009 r. wynosiła 6,4 mln ha, co stanowiło 39,8% ogólnej powierzchni użytków rolnych. W strukturze zmeliorowanych użytków rolnych 72,1% stanowiły grunty orne, w tym blisko 86% zdrenowane. Powierzchnia nawadnianych użytków rolnych wynosiła 78,9 tys. ha.

W 2009 r. ogólna liczba gospodarstw rolnych w Polsce wynosiła ok. 2,5 mln i w porównaniu z 2003 r. zmniejszyła się o 12,1%. Najliczniejszą grupę (40,4%) stanowiły gospodarstwa o obszarze 1-5 ha. W 2009 r. w porównaniu do 2003 r. zmniejszyła się liczba gospodarstw do 10 ha, natomiast wzrosła w pozostałych grupach obszarowych. Gospodarstwa rolne w ujęciu regionalnym są mocno zróżnicowane pod względem wszystkich czynników produkcji, co determinuje ich zróżnicowanie produkcyjne. Należy odnotować fakt stałej modernizacji wzrastającej liczby gospodarstw wykorzystując w tym celu środki własne oraz pochodzące z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Z ogólnej grupy gospodarstw o produkcji konwencjonalnej wyodrębnią się coraz liczniejsza grupa z produkcją ekologiczną – zyskująca na znaczeniu. W latach 2003-2009 liczba gospodarstw ekologicznych zwiększyła się z 2,3 tys. do 17,1 tys. W 2009 r. certyfikat posiadało 59,4% (10,2 tys.) gospodarstw ekologicznych, pozostałe (6,9 tys.) znajdowały się w trakcie przestawiania na produkcję ekologiczną.

W 2009 r. największą liczbę gospodarstw ekologicznych odnotowano w województwach: małopolskim (2197), podkarpackim (2014), lubelskim (1710), zachodniopomorskim (1696) i mazowieckim (1673). Województwa te skupiały ponad 54% gospodarstw ekologicznych w kraju.

Pomimo rozwoju rolnictwa, zmniejsza się jego udział (łącznie z łowiectwem, leśnictwem i rybactwem) w generowaniu krajowej wartości dodanej z 4,3% w 2003 r. do 3,6% w 2009 r. Należy jednak zaznaczyć, że produkty spożywcze i powstałe z surowców rolnictwa zaspokajają na coraz wyższym poziomie potrzeby naszego społeczeństwa, a ponadto generują nadwyżkę handlową z zagranicą w wysokości ponad 2 mld EUR.

Wieś, z racji swoich zasobów jest również miejscem rozwijania pozarolniczej działalności. I tak np. w 2009 r. w kraju do rejestru REGON było wpisanych 3,7 mln podmiotów gospodarki narodowej, z czego 935,3 tys., tj. 25,3% zarejestrowało działalność gospodarczą na obszarach wiejskich. Wskaźnik przedsiębiorczości (liczba podmiotów gospodarczych na 1 tys. mieszkańców) wynosił na wsi 63, natomiast w miastach 121.

W układzie województw najwięcej podmiotów do rejestru REGON wpisano na obszarach wiejskich województw: mazowieckiego (13,3%), małopolskiego i wielkopolskiego (po 11,5%), najmniej zaś w województwach: podlaskim (2,4%),

lubuskim (2,6%) i warmińsko-mazurskim (3,2%). Z kolei wskaźnik przedsiębiorczości był najwyższy w województwach: zachodniopomorskim (85), pomorskim i śląskim (po 74), natomiast najniższy w województwach: lubuskim i podlaskim (po 47) oraz podkarpackim (49).

Ze względu na rodzaj prowadzonej działalności w 2009 r. na wsi największy udział stanowiły podmioty zajmujące się: handlem, naprawą pojazdów samochodowych, transportem i gospodarką magazynową, zakwaterowaniem i gastronomią, informacją i komunikacją oraz przemysłem i budownictwem.

Pod względem formy prawnej największy odsetek stanowiły osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (81,6%), a następnie spółki (8,7%) oraz stowarzyszenia i organizacje społeczne (3,5%).

Tak więc, ponad 96% podmiotów należało do sektora prywatnego i dotyczyło to wszystkich rodzajów działalności z wyjątkiem sekcji „Edukacja” gdzie przeważał sektor publiczny.

W 2009 r. do rejestru REGON zarejestrowano na obszarach wiejskich 97,8 tys. nowych podmiotów gospodarki narodowej, co stanowiło 28,0% wszystkich nowo zarejestrowanych podmiotów w kraju. Wśród podmiotów nowo zarejestrowanych przeważały jednostki zajmujące się (38,8 tys., tj. 39,6%): handlem, naprawą pojazdów samochodowych, transportem i gospodarką magazynową, zakwaterowaniem i gastronomią, informacją i komunikacją. Drugą grupę podmiotów pod względem liczebności stanowiły jednostki zaliczone do sekcji przemysł i budownictwo.

Najwyższym wskaźnikiem nowo zarejestrowanych podmiotów na 1 tys. mieszkańców charakteryzowały się województwa: zachodniopomorskie, lubuskie oraz pomorskie, zaś najniższym, to województwa: podlaskie i lubelskie.

W 2009 r. na obszarach wiejskich z rejestru REGON zostało wyrejestrowanych prawie 93 tys. podmiotów, tj. 26% ogółu podmiotów wyrejestrowanych w kraju. Najliczniejszą grupę podmiotów wyrejestrowanych stanowiły zajmujące się: handlem, naprawą pojazdów samochodowych, transportem i gospodarką magazynową, zakwaterowaniem i gastronomią oraz informacją i komunikacją. W przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców najwięcej podmiotów wyrejestrowało się w województwach: łódzkim, mazowieckim i wielkopolskim, najmniej zaś w województwach: lubelskim i podkarpackim.

Tak więc w 2009 r. efektywny przyrost podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON na obszarach wiejskich wyniósł 4887 jednostek. Przy czym w siedmiu województwach, tj.: łódzkim, mazowieckim, wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim więcej podmiotów zostało wyrejestrowanych niż wpisanych.

Rozwój podmiotów pozarolniczej działalności na wsi i migracja wahadłowa służą aktywizacji zawodowej ludności wiejskiej. Wskaźnik zatrudnienia w latach 2003-2009 wzrósł z 45,9% do 50,8%, a stopa bezrobocia obniżyła się z 17,8% do 8,0%. W rolnictwie nie odnotowuje się znaczących zmian zatrudnienia, natomiast w działalności pozarolniczej zatrudnienie wzrosło w latach 2003-2009 z 2962 tys. do 4120 tys. osób, i to jest główny czynnik obniżający stopę bezrobocia na wsi.

O zmianach, jakie się już dokonały w funkcji wsi, najlepiej świadczy nieadekwatność hasła „wieś” w *Wielkiej encyklopedii powszechnej*. Wieś zdefiniowano tam jako „[...] termin używany w trzech znaczeniach:

1) osada, której ludność zajmuje się rolnictwem; w tym znaczeniu wsią jest każda osada zamieszkała przez większość ludności trudniącej się pracą na roli i czerpiącą z tej pracy podstawy egzystencji niezależnie od liczby mieszkańców,

2) wioska, tj. osada zamieszkała przez rodziny prowadzące indywidualne gospodarstwa chłopskie,

3) ogół wiosek lub terytoriów użytkowanych rolniczo”¹⁹.

Funkcja ekologiczna

Polska posiada tereny o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych o powierzchni 10143,1 tys. ha (32,4% powierzchni kraju), a prawie w całości znajdujące się na obszarach wiejskich. Są to (w tys. ha): parki narodowe – 314,5, rezerваты przyrody – 164,2, parki krajobrazowe – 2529,0, obszary chronionego krajobrazu – 6990,0, stanowiska dokumentacyjne – 0,9, użytki ekologiczne – 51,0, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe 93,5. Tereny te odgrywają szczególną rolę w ekosystemie Polski.

Obszary Polski poddane są oddziaływaniu emisji gazów cieplarnianych. W 2009 r. całkowita emisja gazów cieplarnianych wyrażona w ekwiwalencie dwutlenku węgla wynosiła 383225 tys. t w postaci: dwutlenku węgla (313722), metanu (34741), podtlenku azotu (27559), chlorowcowęglowodorów (wodorofluorowęglowodorów, porfluorowęglowodorów i sześćiofluorku siarki) – 7072. Zanieczyszczenia te właściwie w równym stopniu opadają na powierzchnię ziemi, w tym również rolniczą. Głównym źródłem emisji jest przemysł, a szczególnie przemysł energetyczno-paliwowy, w którym bezpośrednio wykorzystywane są paliwa kopalne (węgiel kamienny i brunatny, gaz, ropa naftowa). To właśnie wykorzystywanie konwencjonalnych źródeł energii prowadzi do naruszenia naturalnego obiegu i bilansu dwutlenku węgla w atmosferze, który jest w prawie 55% odpowiedzialny za efekt cieplarniany. Skutkiem takiej gospodarki jest przede wszystkim pogłębianie się tego efektu, zwanego również efektem szklarniowym. W makroskali podstawowym absorbentem dwutlenku węgla są rośliny. Rośliny uprawne na terenie naszego kraju rocznie wiążą w swej biomase ok. 2/3 całkowitej ilości wyemitowanego przez przemysł gazu. Resztę wiążą rośliny rosnące w stanie naturalnym (głównie obszarów wiejskich).

Ponadto prawie 6% powierzchni naszego kraju zajmują obszary uznane za rejonu kłęski ekologicznej. Kolejne 5% powierzchni kraju to obszary ze środowiskiem przyrodniczym zanieczyszczonym we wszystkich elementach. Skażenia gleb na tym obszarze są bardzo zróżnicowane. Jednymi z groźniejszych w skutkach dla ludzi i zwierząt są skażenia gleb jonami metali ciężkich. Na obszarach skażonych należy zaniechać uprawy roślin bezpośrednio spożywanych (warzywa) oraz ograniczyć na nich uprawę roślin pastewnych. W rekultywacji terenów skażonych może pomóc uprawa roślin na cele nieżywnościowe. Takie rozwiązanie przyczyni się do systematycznego zmniejszania poziomu skażeń gleby, ekonomicznego wykorzystania terenów skażonych, a jednocześnie ograniczy kontakt człowieka ze skażoną żywnością.

Należy zaznaczyć, że samo rolnictwo oraz przetwórstwo surowców rolniczych również jest źródłem wielu produktów – pozostałości i dostarczają je do środowiska. Równocześnie rolnictwo i przetwórstwo surowców rolniczych wypracowało wiele

¹⁹ Wieś, Wielka encyklopedia powszechna PWN, T. 12, PWN, Warszawa 1967, s. 301.

metod wykorzystywania swoich pozostałości w procesach produkcyjnych zmniejszając ich emisje do środowiska i podwyższając efektywność procesów produkcyjnych.

Ponadto rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo dostarczają ogromną ilość biomasy wykorzystywanej jako odtwarzalne źródło energii, przy spalaniu której występuje niewielka emisja szkodliwych związków do atmosfery. Roślinność uprawna i rosnąca w stanie naturalnym jest elementem krajobrazu, upiększa go i wzbogaca w tlen, a ponadto zapobiega erozji gleb (wodnej powietrznej).

Podsumowanie

Każdorazowy stan wsi jest kształtowany pod wpływem: zmian administracyjnych, przyłączania wsi i osad do miast oraz zmian struktury istniejących wsi, migracji ludności wiejskiej do miast i miejskiej na wieś, przyrostu naturalnego ludności i rozwoju działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich.

W analizowanym okresie zmniejsza się udział wsi w terytorium kraju natomiast wzrasta w zakresie zamieszkiwanej ludności.

Wieś w Polsce w 2010 r. to 93,1% terytorium kraju oraz 39,1% jego ludności. Na obszarach wiejskich znajdują się najcenniejsze zasoby naturalne kraju. Wieś posiada wiele dóbr predystynujących do rozwijania na jej obszarze różnorodnej działalności. Współcześnie wieś pełni trzy zasadnicze funkcje: mieszkalną i turystyczną, produkcyjną i usługową oraz ekologiczną.

Użytki rolne stanowią 61,9% terytorium wsi i ten wskaźnik systematycznie maleje. Na obszarach wiejskich jeszcze znajdują się lasy i obszary prawnie chronione. Wszystkie te rodzaje użytków odgrywają ważną rolę w ekosystemie. Na skutek rozwoju gospodarczego dokonywanego ze środków własnych podmiotów gospodarczych oraz unijnych, wieś traci coraz bardziej swój rolniczy charakter, ale również rolnictwo daleko wykracza poza tradycyjny, na wpół zamknięty, autarkiczny układ wiejski, jaki stanowił o jego rozwoju przez stulecia. Wieś, podobnie jak rolnictwo, wypełniając różnorodne funkcje, gospodaruje środowiskiem przyrodniczym większości terytorium kraju. Wielorakie dobra występujące na wsi służą rozwojowi jej wielofunkcyjności, która zmienia swój charakter i rozmiary.

Literatura

1. Ansoff I.: Zarządzanie strategiczne, PWE, Warszawa 1985, s. 266.
2. Charakterystyka obszarów wiejskich w 2005 r., GUS, WUS, Olsztyn 2006, s. 109 -110.
3. Hunek T.: Dywersyfikacja aktywności „rolniczej Polski”, w: T. Hunek (red.): Perspektywy rolniczej Polski w Unii Europejskiej, Wieś Jutra, Warszawa 2006, s. 62.
4. Kapusta F.: Zmiany struktury agrarnej i kierunków produkcji rolniczej w Legnicko-Głogowskim Okręgu Miedziowym, PWN, Warszawa 1976, s. 11-12.
5. Kapusta F.: Przedsiębiorczość. Teoria i praktyka, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań-Wrocław 2006, s. 167-171, 173-174.
6. Kapusta F.: Wybrane determinanty strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa, w: A. Graczyk (red.) Teoria i praktyka zrównoważonego rozwoju, Wyd. EKO, Białystok-Wrocław 2007, s. 122-126.
7. Kapusta F.: Zmiany infrastruktury polskiej wsi w warunkach Unii Europejskiej, „Jurnal of Agribusiness and Rural Development”, 2012 nr 2(24), Poznań 2012, s. 107-116.

8. Kopeć B.: Metodyka badań ekonomicznych w gospodarstwach rolnych. (Wybrane zagadnienia), WAR, Wrocław 1983, s. 172.
9. Obszary wiejskie w Polsce, GUS, US, Warszawa, Olsztyn 2011, s. 96-132, 160-170.
10. Oszmiański J.: Soki owocowe o wysokiej aktywności biologicznej, „Przemysł Fermentacyjny i Owocowo-Warzywny” 2007 nr 4, s. 12.
11. Plechciak A.: w opracowaniu Geneza idei rozwoju zrównoważonego, *Ekonomia* 5(17) 2011, Wydawnictwo UE Wrocław, s. 231.
12. Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2011 r., GUS, Warszawa 2011, s. 29.
13. Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, GUS, Warszawa 2001, s. 98-99.
14. Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2004, GUS, Warszawa 2004, s. 192, 328-330; 2011, s. 105-106, 109, 185, 189, 191-192, 312-314.
15. Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2005, GUS, Warszawa 2005, s. 120.
16. Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011, GUS Warszawa 2011, s. 80, 184-185.
17. Stachak S.: Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych, *Książka i Wiedza*, Warszawa, 1997, s. 132-133.
18. Wieś, *Wielka encyklopedia powszechna PWN*, T. 12, PWN, Warszawa 1967, s. 301.
19. Wilkin J.: Wieś-społeczeństwo-państwo: nowe podstawy paradygmatu społecznego w sprawach wsi w Polsce, „*Wieś i Rolnictwo*” 2001 nr 2, s. 32.

Summary

In this study, territory and population coverage of the Polish countryside has been presented. Subsystems of technical and social infrastructure with the division into the city and the country for 2003 and 2009 and the average for the country. The features of the modern Polish countryside have been characterized and changes in the level of their fulfillment, especially in the years 2003-2010 have been presented. The territorial scope of the countryside is reducing, while the population is increasing. There are changes in the level of infrastructure, countryside is reducing its backwardness for the city. Countryside grows variety of multi-functionality, it increases the intensity of non-agricultural activities.

Informacje o autorze:

Prof. dr hab. Franciszek Kapusta

Instytut Nauk Ekonomicznych i Społecznych Pl. Grunwaldzki 24A

50-363 Wrocław

tel. 71-3611499

e-mail: franciszek.kapusta@wp.pl

Sylwia Kierczyńska

Znaczenie Wspólnej Polityki Rolnej dla producentów owoców i warzyw w Polsce

Importance of the Common Agricultural Policy for fruits and vegetables producers in Poland

Celem pracy było przedstawienie regulacji WPR dla rynku owoców i warzyw, wykorzystania jej instrumentów przez producentów owoców i warzyw w Polsce, a także opinii producentów na ten temat. Opinie pozyskano w wyniku badania ankietowego, przeprowadzonego wśród 40 producentów owoców i warzyw oferujących swoje produkty na WGRO w Poznaniu.

Wyniki wskazują, że stopień korzystania ze wsparcia UE zwiększał się wraz z upływem czasu. Problemy przytaczane w ankiecie przez większość producentów związane były z potrzebą znaczącego dofinansowania z UE, wyższych cen skupu w przetwórstwie oraz wzrostu popytu na owoce i warzywa. Propozycje zmian w polityce rolnej dla rynku owoców i warzyw dotyczyły zwiększenia dofinansowania z UE, wzrostu popytu na owoce i warzywa oraz rekompensat w latach nieurodzaju.

Wstęp

Rynek owoców i warzyw jest przykładem rynku o ograniczonej interwencji rynkowej [Szumski 2007]. Pierwsze regulacje dla rynku świeżych owoców i warzyw zostały wprowadzone w 1962 r. [Leszko 2000]. Opierały się one na wprowadzeniu jednolitych norm jakościowych, podtrzymywaniu cen i dochodów producentów poprzez system zakupów interwencyjnych (wycofania produktów z rynku) oraz stosowaniu wspólnej taryfy celnej w obrotach z krajami trzecimi uzupełnianej systemem obciążeń, mających na celu ochronę przed importem. Wspólną Organizację Rynków Owoców i Warzyw (WOROiW) świeżych ustanowiono na mocy Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 2200/1996 z 28 października 1996 r. Uwzględniono w niej cele wynikające z kolejnego etapu reformy Mac Sharryego, polegającego na kontynuowaniu polityki wspierania dochodów producentów poprzez wspieranie finansowania działań mających na celu lepsze dostosowanie produkcji do potrzeb rynku (koncentracja produkcji, poprawa jej jakości), przesunięcie odpowiedzialności za stan rynku na zorganizowane grupy producentów, silniejszym powiązaniu systemu wsparcia z ochroną środowiska naturalnego oraz zmniejszeniu wspierania produkcji od kształtowania się cen produktów rolnych [Nosecka 1997]. Od stycznia 2008 r. wprowadzono w życie reformę sektora owoców i warzyw na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 1182/2007 z dnia 26 września 2007 r. ustanawiającego przepisy szczegółowe dotyczące tego sektora oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 1580/2007 z dnia 21 grudnia 2007 r. ustanawiające przepisy wykonawcze.

Polscy producenci owoców i warzyw, wraz z akcesją Polski do Unii Europejskiej, objęci zostali regulacjami Wspólnej Polityki Rolnej i od 2004 roku mogli korzystać ze wsparcia dla rynku owoców i warzyw. Celem pracy było przedstawienie regulacji WPR dla rynku owoców i warzyw, wykorzystania jej instrumentów przez producentów owoców i warzyw w Polsce, a także opinii producentów na ten temat.

1. Regulacje WPR dla rynku owoców i warzyw

Wśród regulacji WPR dla rynku owoców i warzyw znalazły się wspólne standardy jakościowe dla owoców i warzyw będących przedmiotem obrotu rynkowego, subwencje eksportowe, rekompensaty z tytułu wycofania produktów z rynku, dopłaty do pomidorów do przetwórstwa, system wsparcia dla grup i organizacji producentów, regulacje dotyczące importu owoców i warzyw, a wraz z reformą, od 2008 r. wprowadzono wsparcie dla producentów malin i truskawek do przetwórstwa, a także środki wsparcia w sytuacjach kryzysowych oraz programy promujące spożycie owoców i warzyw. Wycofano natomiast subwencje eksportowe, a dopłaty do pomidorów do przetwórstwa zmieniono na oddzielną płatność z tytułu owoców i warzyw.

Wspólne standardy jakościowe wprowadzono w 1996 roku dla 35 grup owoców oraz warzyw [Rozporządzenie nr 2200/96]. Obowiązywały one dla owoców i warzyw świeżych, będących przedmiotem obrotu rynkowego. Szczegółowe opisanie produktu (definicja, wygląd, kształt, kolor, jędrność, stopnie dojrzałości, wielkość, sposób pakowania i oznakowania) miało ułatwić handel tymi produktami oraz zmniejszyć niepewność konsumentów w stosunku do produktu [Rynek... 06.2006]. Jednakże ze względu na wysokie ceny żywności, w tym owoców i warzyw, a także przeciwdziałanie marnowaniu się tych produktów, które odbiegają od bardzo rygorystycznie określonych norm, złagodzono przepisy regulujące standardy jakościowe. Od 1 lipca 2009 r. zniesiono dotychczasowe normy handlowe dla 26 rodzajów owoców i warzyw, pozostawiając je dla 10, które stanowiły łącznie 75% handlu UE (jabłek, owoców cytrusowych, kiwi, sałaty, brzoskwiń i nektaryn, gruszek truskawek, słodkiej papryki, winogron stołowych oraz pomidorów). Pozostawiono państwom członkowskim (a nie KE) możliwość decydowania o dopuszczeniu do sprzedaży produktów z tej grupy, nie spełniających norm jakościowych, pod warunkiem oznaczenia ich etykietą pozwalającą na odróżnienie ich od produktów klas Extra, I lub II (np. oznaczonych jako „produkt przeznaczony do przetworzenia”) [Rynek ... 2010].

Pomoc finansowa w ramach Wspólnej Organizacji Rynku Owoców i Warzyw trafiała do producentów poprzez organizacje producentów (OP). Wstępnie uznana grupa producentów (GP) otrzymywała pomoc na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy, prowadzeniem działalności administracyjnej, a także pokrycie części kosztów inwestycji ujętych w planie dochodzenia do uznania. Po maksymalnie pięcioletnim okresie wstępnego uznania, grupa uzyskiwała status uznanej organizacji producentów, dla której pomoc finansowa przeznaczona była na dofinansowanie funduszu operacyjnego. Wraz z reformą WOROiW, od 2008 r. zwiększono unijne współfinansowanie funduszy operacyjnych OP w krajach o wyjątkowo niskim stopniu zorganizowania sektora oraz w nowych krajach członkowskich, a także podwojono

stawki wsparcia dla wstępnie uznanych GP w nowych krajach członkowskich (przyłączonych do UE po 2004 r.).

Produkcja owoców i warzyw uzależniona jest między innymi od zmieniających się i nieprzewidywalnych warunków przyrodniczych, a wielkość zbiorów w poszczególnych latach charakteryzuje się dużymi wahaniami. W związku z pojawiającymi się nadwyżkami na rynku, szczególnie w latach nadprodukcji, część świeżych owoców i warzyw, które nie mogły zostać sprzedane, podlegała wycofaniu z rynku. Takim wsparciem w UE objętych było 16 gatunków owoców i warzyw, natomiast polskim producentom przysługiwały dopłaty z tytułu wycofania z rynku jabłek, gruszek, kalafiorów i pomidorów. Od 2002 r. ilość wycofanych produktów nie mogła przekroczyć 8,5% produkcji towarowej jabłek oraz 10% produkcji towarowej pozostałych gatunków, a wycofaniu podlegać mogły, w ściśle określonym terminie, jedynie produkty spełniające określone wymagania jakościowe. Celem tego mechanizmu była stabilizacja cen, a nadwyżki produktów były przekazywane organizacjom charytatywnym oraz instytucjom użyteczności publicznej [Rynek... 09.2006].

Na rynku świeżych owoców i warzyw UE wspierała eksport poprzez system subwencji eksportowych, obejmujących: jabłka, pomarańcze, cytryny, mandarynki, winogrona, brzoskwinie, morele, niektóre orzechy oraz pomidory. Dopłaty przyznawane były również dla produktów przetworzonych, zakonserwowanych tymczasowo lub zawierających cukier (wiśnie, czereśnie oraz inne owoce kandyzowane, pomidory bez skórki oraz sok pomarańczowy mrożony). Dopłaty stosowane były wówczas, gdy cena danego produktu w Unii była wyższa niż jego cena na rynkach krajów trzecich [Rynek... 2008]. Reforma WPR wprowadziła zniesienie dopłat (refundacji) eksportowych z początkiem 2008 r., nie wprowadziła natomiast zmian w większości zasad obowiązujących w handlu międzynarodowym, a dotyczących systemu cen wejścia, kontyngentów taryfowych oraz wielkości progowych. Obecne regulacje zawierają konieczność posiadania pozwoleń na przywóz czosnku świeżego i przetworzonego, oraz na przywóz grzybów zakonserwowanych w ramach kontyngentów taryfowych. Do września 2011 r. obowiązywały pozwolenia na przywóz jabłek, a do stycznia 2012 pozwolenia na przywóz bananów [Rynek... 07.2012].

Regulacje dla produktów przetworzonych na bazie owoców i warzyw po raz pierwszy wprowadzono w 1978 r. Dotyczyło to przetworów z pomidorów, brzoskwiń oraz gruszek w syropie. Od sezonu 1981/82 system subwencji rozszerzono o rodzynki i figi suszone. Na mocy Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 2201/1996 z 28 października 1996 r. wprowadzono regulacje ustanawiające wspólnotową organizację rynku przetworów owocowo-warzywnych [Nosecka 1997]. Miały one na celu zapewnienie większej konkurencyjności produktów przetworzonych w UE wobec przetworów importowanych z państw trzecich, poprzez obniżenie kosztów pozyskania surowców za pomocą dopłat do surowca. Na mocy Rozporządzenia nr 2699/2000 dopłaty przysługiwały do każdej tony surowca dostarczonego do zakładu przetwórczego. W Polsce pomoc udzielana była uznanej organizacji i wstępnie uznanej grupie producentów owoców i warzyw z tytułu dostarczenia pomidorów do przetwórstwa, na podstawie umowy zawartej z zakładem przetwórczym. Dla Polski określono wysokość pułapu pomidorów do przetwórstwa, która w 2004 r. wynosiła 194 639 ton oraz poziom pomocy finansowej wynoszącej w 2004 r. 25,88 Euro/tonę [Pomoc ... 2004]. W ramach reformy WPR dla rynku owoców i warzyw z 2008 r. wprowadzono początkowo 4-letni

okres przejściowy w odchodzeniu od dopłat do produkcji pomidorów do przetwórstwa. W tym okresie najwyżej połowa wsparcia mogła być związana z produkcją. Wsparcie to zostało rozdzielone na producentów pomidorów przemysłowych, którzy wykazują się kontraktem z zakładami przetwórczymi, bez wymogu członkostwa w organizacji czy grupie producentów. Pozostała połowa wsparcia rozdysponowana była pomiędzy tzw. historycznych producentów, którzy udowodnili, że w tzw. okresie referencyjnym mieli podpisane kontrakty z zakładami przetwórczymi (bez obowiązku kontynuowania uprawy pomidorów przemysłowych) [Rynek ...02.2008]. Obecnie dopłaty do pomidorów do przetwórstwa są częścią systemu wsparcia bezpośredniego jako oddzielna płatność z tytułu owoców i warzyw [Rynek... 07.2012].

Wraz z reformą WOROiW wsparciem objęto producentów malin i truskawek do przetwórstwa w Polsce, Bułgarii, na Węgrzech, Litwie i Łotwie. Komisja określiła, dla każdego z wymienionych krajów, maksymalną powierzchnię uprawnioną do dopłaty z unijnego budżetu (w wysokości 230 Euro/ha), która dla Polski wynosiła 48 tys. ha. Ponadto z budżetu krajowego płatność ta była podwyższona do maksymalnie 400 Euro/ha. Wsparcie to początkowo było ustanowione na okres 5 lat [Rynek ...02.2008]. W 2012 r. przejściową płatność do owoców miękkich włączono do systemu wsparcia bezpośredniego jako oddzielna płatność z tytułu owoców miękkich [Rynek... 07.2012].

Na mocy postanowień reformy polityki rolnej dla rynku owoców i warzyw wprowadzono środki zapobiegania kryzysom i zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Określono zasady wycofywania z rynku, które dotyczyły zarówno „produktów wycofanych z rynku” jak i „produktów niewystawionych na sprzedaż”. Ponadto wprowadzono nowe narzędzia zarządzania w sytuacjach kryzysowych, takie jak: zbieranie zielonych owoców i warzyw oraz niezbiwanie, działania promocyjne i komunikacyjne, ubezpieczanie zbiorów, wsparcie na rzecz kosztów administracyjnych poniesionych na rozwój funduszy wspólnego inwestowania [Rozporządzenie... 1580/2007].

Ponadto, w celu promocji spożycia owoców i warzyw w UE, wraz z reformą wprowadzono możliwość współfinansowania z budżetu unii programów operacyjnych promujących konsumpcję owoców i warzyw, a także wprowadzono program „Owoce w szkole”, którego celem jest promowanie zdrowego odżywiania wśród dzieci szkolnych.

2. Wykorzystanie instrumentów Wspólnej Organizacji Rynku Owoców i Warzyw w Polsce w latach 2004-2011

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej w Polsce zaczęły obowiązywać regulacje Wspólnej Organizacji Rynku Owoców i Warzyw. W gestii Agencji Rynku Rolnego było administrowanie mechanizmem refundacji wywozowych, który obowiązywał do 2008 r. (tab. 1). W Polsce eksportowano z refundacją głównie jabłka z przeznaczeniem na rynki wschodnioeuropejskie, a do 2008 r. wypłacano eksporterom corocznie po prawie 7 mln zł.

Tabela 1. Refundacje do wywozu świeżych owoców i warzyw w latach 2005-2009 w Polsce

Rok	Kwota refundacji (tys. zł)	Ilość wywiezionych owoców (tys. t)	Gatunek objęty refundacją	Główne kierunki wywozu z refundacją
2005	6 559	48,9	jabłka (99%) pomidory	Rosja Rumunia Białoruś
2006	7 148	55,1	jabłka (97%) pomidory cytryny pomarańcze	Białoruś Ukraina Rumunia
2007	6 890	71,9	jabłka (99%) brzoskwinie i nektarynki pomarańcze pomidory cytryny winogrona	Ukraina Białoruś Rosja
2008*	803	9,3	jabłka (96%) brzoskwinie i nektarynki pomarańcze pomidory	Ukraina Białoruś Norwegia
2009*	43	0,6	jabłka	Białoruś Ukraina

* - refundacje wypłacane z tytułu rozliczeń wniosków złożonych w latach poprzednich; KE począwszy od 2008 r. zniósła refundacje wywozowe do świeżych owoców i warzyw.

Źródło: Sprawozdania z działalności ARR za lata 2005-2011.

Gros pomocy finansowej dla producentów owoców i warzyw oparte było na mechanizmach administrowanych przez ARiMR (tab. 2). Możliwość otrzymania dopłat do pomidorów przeznaczonych do przetwórstwa stanowiła impuls do organizowania się producentów w grupy, ponieważ wsparcie z tego tytułu skierowane było dla grup i organizacji producentów owoców i warzyw. W 2004 roku, ARiMR wydała 21 decyzji na kwotę ponad 22 mln zł. W kolejnych latach składano coraz więcej wniosków, a w 2007 r. było ich 28. Od 2008 roku, wraz z reformą WOROiW zrezygnowano ze wspierania produkcji na rzecz wspierania producentów. W miejsce dopłat do surowca wprowadzono oddzielną płatność z tytułu owoców i warzyw, w ramach której połowa przeznaczona na to kwoty rozdysponowana była dla producentów historycznych, produkujących pomidory do przetwórstwa w roku referencyjnym, druga część przyznawana była producentom bez konieczności przynależności do grupy lub organizacji producentów. Wysokość wsparcia była na podobnym poziomie jak w przypadku zastąpionego instrumentu.

Dzięki staraniom przedstawicieli polskich producentów owoców, na mocy Rozporządzenia nr 1580/2007 wprowadzono mechanizm pomocy producentom truskawek oraz malin do przetwórstwa. Liczba składanych wniosków rokrocznie wzrastała, lecz dopiero w 2011 przekroczono limit powierzchni objętej dopłatą (tab. 2).

W 2009 roku uruchomiono program „Owoce w szkole”, który spotkał się z zainteresowaniem zarówno producentów owoców i warzyw jak i szkół. Wyniki przeprowadzonej oceny jego skuteczności wskazują, że program nie tylko wpłynął na zwiększenie ilości spożywanych owoców i warzyw przez dzieci w nim uczestniczące,

ale także zwiększył ich wiedzę na temat zdrowego odżywiania oraz spowodował korzystną zmianę zachowań rodziców, odnoszących się do żywienia dzieci¹.

W 2011 r., w celu złagodzenia negatywnych dla producentów skutków kryzysu spowodowanego bakterią EHEC zastosowano nadzwyczajne wsparcie finansowe z tytułu zbiorów zielonych warzyw, niezbiierania warzyw oraz nieprzeznaczania warzyw do sprzedaży. W Polsce pomoc otrzymało 4,7 tys. producentów warzyw, głównie pomidorów i ogórków.

Tabela 2. Wsparcie finansowe z tytułu wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw w Polsce w latach 2004-2011

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pomoc dla organizacji producentów dostarczających pomidory do przetwórstwa*								
- liczba decyzji	21	25	26	28	-	-	-	-
- kwota płatności [tys. zł]	22 243	29 569	23 322	24 663	-	-	-	-
Oddzielna płatność z tytułu owoców i warzyw (płatność do pomidorów)								
- liczba wniosków					1 997	1 962	1 976	1 955
- ilość deklarowana [t]					168 360	168 256	170 226	168 712
- zrealizowane płatności [tys. zł]					22 558	28 332	26 711	9 188
Przejęciowa płatność z tytułu owoców miękkich								
- liczba wniosków					35 500	44 421	51 814	55 984
- deklarowana powierzchnia [ha]					33 072	40 046	47 464	55 446
- zrealizowane płatności [tys. zł]*					42 225	65 365	73 004	19
„Owoce w szkole” [tys. zł]							31 887	40 446
Nadzwyczajne wsparcie w kryzysie wywołanym bakterią E. coli								179 442

- instrument wycofany,

* według stanu na dzień 31.12.2011 r.

Źródło: Sprawozdania z działalności ARiMR za lata 2004-2011.

Unia Europejska kierowała pomoc do producentów owoców i warzyw poprzez wspieranie grup i organizacji producentów. Korzystny dla producentów był status wstępnie uznanej grupy, która oprócz pomocy związanej z administracją otrzymywała także dofinansowanie inwestycji. W Polsce liczba wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw w latach 2005-2011 zwiększała się, co miało także swój wyraz w dynamicznie rosnącej liczbie wniosków o dofinansowanie oraz kwocie dofinansowania (tab. 3). W kwietniu 2012 r. Komisja Europejska wydała rozporządzenie² ograniczające wkład unijny w pomoc dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw z nowych państw członkowskich łącznie do kwoty 10 mln Euro rocznie. Ograniczy to znacznie kwotę dofinansowania dostępnego dla wstępnie uznanych grup producentów w Polsce i może wpłynąć na spowolnienie procesu zrzeszania się producentów, a tym samym na ich potencjalną siłę na rynku.

¹ Sprawozdanie z działalności ARR za 2011r, Warszawa 2012, s.105-106.

² Rozporządzenie Komisji nr 302/2012 z 4 kwietnia 2012r.

Tabela 3. Pomoc finansowa dla wstępnie uznanych GP oraz uznanych OP w Polsce w latach 2005-2011

Rok	Uznane OP			Wstępnie uznane GP		
	Liczba wniosków	Liczba decyzji	Kwota pomocy (tys. zł)	Liczba wniosków	Liczba decyzji	Kwota pomocy (tys. zł)
2005	7	10	346	46	37	1 586
2006	10	11	977	57	43	7 506
2007	9	7	1 107	117	85	28 201
2008	9	7	1 271	133	121	76 544
2009	10	6	1 324	190	191	317 096
2010	4	2	1 170	250	233	668 932
2011	6	7	996	304	297	1 095 388

Zródło: obliczenia własne na podstawie Sprawozdań z działalności ARiMR za lata 2004-2011.

3. Opinie producentów owoców i warzyw na temat reformy Wspólnej Organizacji Rynku Owoców i Warzyw

Instrumenty Wspólnej Organizacji Rynku Owoców i Warzyw stosowane były w Polsce w latach 2004-2011, a ze środków pochodzących zarówno z budżetu UE jak i krajowego skorzystało kilkadziesiąt tysięcy producentów owoców i warzyw. W 2007 r. regulacje dla rynku owoców i warzyw zostały dostosowane do zmieniających się warunków ekonomicznych, a zmiany przepisów wprowadzono w życie od 2008 r. Nowe regulacje były poprzedzone dyskusjami na forum KE, oraz konsultacjami z przedstawicielami poszczególnych krajów, dlatego można przypuszczać, iż były dostosowane do potrzeb producentów.

W czerwcu 2011 roku, wśród producentów owoców i warzyw oferujących swoje produkty na Wielkopolskiej Gildii Rolno-Ogrodniczej (WGRO) w Poznaniu, przeprowadzono badanie ankietowe w formie wywiadu bezpośredniego, mające na celu poznanie ich opinii na temat reformy WOROiw³.

Przeprowadzono 40 wywiadów. Wszyscy ankietowani producenci prowadzili swoje gospodarstwa na terenie województwa wielkopolskiego, w gminach: Poznań (21), Środa Wielkopolska (6), Gniezno (5), Kościan (3), Śrem (3), Nowy Tomyśl (1) oraz Gostyń (1). Powierzchnia gospodarstw respondentów była zróżnicowana: w 35% gospodarstw powierzchnia ogólna nie przekraczała 10ha, 28% posiadało gospodarstwa 10 - 25ha, 20% respondentów – od 25 do 50ha, natomiast pozostałe 17% powyżej 50ha. Większość, bo 43% badanych deklarowało produkcję owoców jako główną produkcję w gospodarstwie, 30% produkowało głównie warzywa, natomiast 27% zbiorowości zajmowało się zarówno produkcją owoców jak i warzyw. Żaden z producentów nie wymienił produkcji owoców lub warzyw jako produkcji dodatkowej. Ankietowani producenci w większości byli w wieku od 40 do 50 lat (43%), osoby 30-40 letnie stanowiły 27% respondentów, ¼ badanych miała więcej niż 50 lat, a osób poniżej 30 roku życia było zaledwie 5%. Ponad połowa badanych

³ Badanie przeprowadzono w ramach realizacji pracy licencjackiej Kamila Łątki (2011), której promotorką była autorka niniejszego artykułu.

posiadała wykształcenie zawodowe (60%), 23% średnie, a 10% miało wykształcenie wyższe. Najmniejszą grupę wśród ankietowanych stanowili producenci posiadający wykształcenie podstawowe (7%).

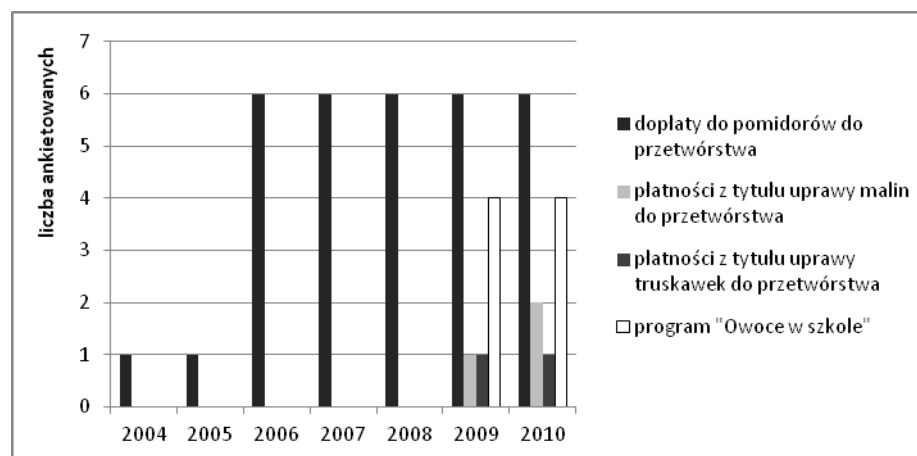
Zdecydowana większość ankietowanych wiedziała czym jest Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, a także byli świadomi istnienia regulacji dla rynku owoców i warzyw (tab. 4). Około połowa respondentów wiedziała, że zmiany dla tego rynku zostały wprowadzone w 2008 roku.

Tabela 4. Znajomość WPR wśród ankietowanych

Pytanie	Odpowiedź twierdząca	Odpowiedź przecząca
Znajomość terminu WPR UE	78%	23%
Znajomość regulacji WPR dla rynku owoców i warzyw	63%	37%
Znajomość zmian WOROiW wprowadzonych w 2008	53%	47%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Łątka (2011).

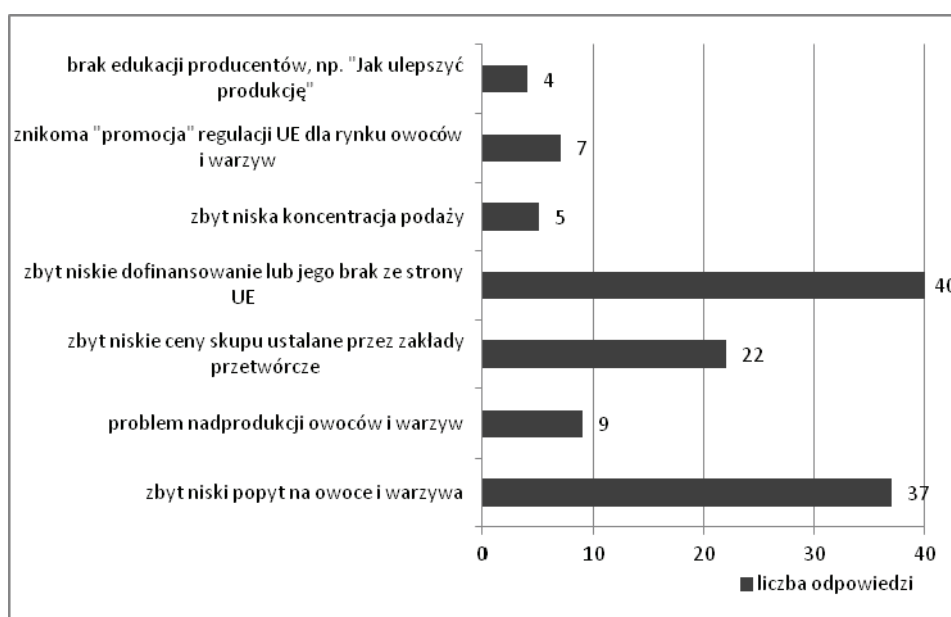
Spośród ankietowanych producentów owoców i warzyw zaledwie jedna osoba w latach 2004-2005 korzystała z dopłat do pomidorów do przetwórstwa, natomiast od 2006 roku sześć osób deklarowało otrzymywanie tego wsparcia (ryc. 1). Jedna osoba w 2009 roku, a dwie w 2010 r. otrzymywały przejściowe płatności z tytułu uprawy malin do przetwórstwa, natomiast jedna osoba otrzymywała przejściową płatność do uprawy truskawek do przetwórstwa. Cztery osoby w latach 2009-2010 brały udział w programie „Owoce w szkole” dostarczając swoje produkty.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Łątka (2011).

Rycina 1. Wykorzystanie instrumentów WOROiW wśród ankietowanych producentów owoców i warzyw

Wszyscy ankietowani producenci owoców i warzyw stwierdzili, iż jednym z największych problemów dotyczących rynku owoców i warzyw w Polsce było zbyt niskie dofinansowanie z UE lub jego brak (ryc. 2). Istotnym problemem dla producentów był także zbyt niski popyt na owoce i warzywa, natomiast stosunkowo niewielu widziało problem w nadprodukcji owoców i warzyw. Ponad połowa ankietowanych dostrzegła problem w zbyt niskich cenach skupu ustalanych przez zakłady przetwórcze, natomiast zaledwie 12% widziało problem w zbyt niskiej koncentracji podaży. Wśród innych problemów wymieniono znikomą promocję regulacji UE dla rynku owoców i warzyw, a także niedostatek działań edukacyjnych, które pomogłyby producentom ulepszyć ich produkcję.

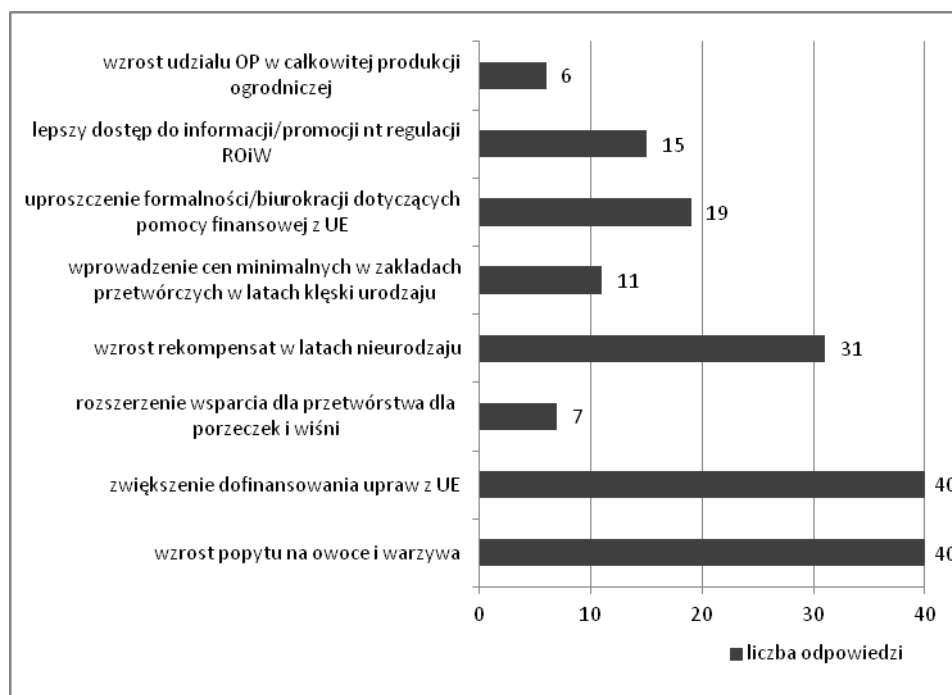


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Łątka (2011).

Rycina 2. Problemy rynku owoców i warzyw w Polsce w opinii ankietowanych producentów

W ankiecie zapytano producentów owoców i warzyw, co chcieliby zmienić we WPR dla rynku owoców i warzyw. Wszyscy respondenci oczekiwali zwiększenia dofinansowania upraw oraz zwiększenia popytu na owoce i warzywa (ryc. 3). Ponadto większość ankietowanych chciałyby wzrostu pomocy w latach nieurodzaju. Prawie połowa badanych producentów owoców i warzyw proponowała uproszczenie formalności dotyczących uzyskiwania pomocy, a niewiele mniej – lepszy dostęp do informacji na temat regulacji dla rynku owoców i warzyw. Ponad ¼ ankietowanych oczekiwałyby wprowadzenia cen minimalnych w zakładach przetwórczych w latach klęski urodzaju, a 17% badanych proponowało rozszerzenie wsparcia do przetwórstwa

dla porzeczek i wiśni. Wśród odpowiedzi pojawiła się także propozycja wzrostu udziału OP w całkowitej produkcji ogrodniczej.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Łątka (2011).

Rycina 3. Wykorzystanie instrumentów WPR dla ROiW wśród ankietowanych producentów owoców i warzyw

4. Zakończenie

Rynek owoców i warzyw jest przykładem rynku, gdzie to prawa popytu i podaży w znacznym stopniu kształtują ceny i koniunkturę na rynku. Wspólna Organizacja Rynku Owoców i Warzyw powstała stosunkowo niedawno, bo w 1996 r., chociaż regulacje dotyczące rynku zarówno świeżych owoców i warzyw, jak i przetworów owocowych i warzywnych wprowadzano już wcześniej. W Unii Europejskiej uregulowano kwestie związane z jakością owoców i warzyw, będących przedmiotem obrotu rynkowego, chroniono rynek wewnętrzny poprzez określenie zasad handlu zagranicznego owocami i warzywami, takich jak ustalanie kontyngentów, ceł, wydawanie pozwoleń na import niektórych owoców i warzyw, a do niedawna wspomagano eksporterów poprzez subwencje eksportowe. Na rynku wewnętrznym główny nacisk położono na wsparcie dla producentów owoców i warzyw za

pośrednictwem grup i organizacji producentów. Pomoc związana z wycofaniem produktów z rynku czy nieprzeznaczaniem ich do sprzedaży, dopłaty do surowca do przetwórstwa, a także wsparcie finansowe działalności administracyjnej czy inwestycji (w początkowym okresie ich istnienia) trafiała do grup i organizacji producentów owoców i warzyw.

Wraz ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004r, znacznie zwiększył się potencjał produkcyjny owoców i warzyw w Unii, a polscy producenci objęci mechanizmami WOROiW, ze względu na znaczącą pozycję Polski na rynku owoców i warzyw, zaczęli mieć wpływ na kształtowanie się unijnej polityki rolnej na tym rynku. Reforma rynku owoców i warzyw, która weszła w życie w 2008 roku, zawierała między innymi regulacje dotyczące wsparcia właśnie dla polskich producentów malin i truskawek do przetwórstwa oraz zwiększoną pomoc dla grup i organizacji producentów w krajach o niskim stopniu zorganizowania, do których należała Polska.

Badania ankietowe przeprowadzone wśród wybranej grupy producentów owoców i warzyw, sprzedających swoje produkty na WGRO w Poznaniu, wskazały, iż nie wszyscy producenci znali termin WPR, jak i regulacje dotyczące rynku owoców i warzyw. Pozytywny jest jednak fakt, że większość była zorientowana w tej polityce i posiadała wiedzę na temat postanowień reformy rynku owoców i warzyw z 2008 r.

Analizując wykorzystanie instrumentów WOROiW przez ankietowanych producentów można zauważyć, iż wraz w upływem czasu stopień korzystania ze wsparcia zwiększał się. Może to wskazywać na niedostateczny dopływ informacji do producentów w początkowym okresie obowiązywania regulacji, co zresztą badani wskazywali jako jeden z ważnych dla nich problemów. Pozostałe problemy przytaczane w ankiecie przez większość producentów związane były z potrzebą znacznieszego dofinansowania z UE, wyższych cen skupu w przetwórstwie oraz wzrostu popytu na owoce i warzywa (co również mogłoby stymulować wzrost ich cen na rynku). Jak widać, problemy te związane były pośrednio z potrzebą zwiększenia swoich dochodów przez producentów. Podobne w swojej wymowie były propozycje zmian w polityce rolnej dla rynku owoców i warzyw. Dotyczyły one głównie zwiększenia dofinansowania upraw, wzrostu popytu na owoce i warzywa oraz rekompensat w latach nieurodzaju.

Literatura

Leszko D. (2000): *Organizacja unijnego rynku owoców i warzyw oraz konieczne dostosowania w Polsce*, FAPA-SAEPR, Warszawa.

Łątka K. (2011): *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej dla Rynku Owoców i Warzyw i jej znaczenie dla producentów w Polsce*, praca licencjacka, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

Nosecka B. (1997): *Wspólna organizacja rynku świeżych owoców i warzyw oraz przetworów owocowych i warzywnych w UE*, Problemy Integracji Rolnictwa nr 1/94, 18-27.

Pomoc udzielana w ramach wspólnej organizacji rynku przetworów owocowych i warzywnych. Materiały ARiMR, 07.05.2004 r., <http://www.arimr.gov.pl> (dostęp: 05.02.2005).

Rozporządzenie Komisji nr 1580/2007, s. 45.

Rozporządzenie Komisji nr 302/2012 z 4 kwietnia 2012 r.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2200/96 z dnia 28 października 1996 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw.

Rynek owoców i warzyw. FAMMU/FAPA, czerwiec 2006, wrzesień 2006, luty 2008, sierpień 2010, lipiec 2012.

Sprawozdania z działalności ARiMR za lata 2004-2011.

Sprawozdania z działalności ARR za lata 2005-2011.

Szumski S. (2007): *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, WAiP, Warszawa, s.114.

Summary

The aim of this paper was to present the regulations of the CAP for fruits and vegetables market, also to show the use of them by Polish fruits and vegetable producers and to present the producer's opinions about this problem. There was conducted the survey research at the WGRO in Poznan to get the opinions from 40 producers.

The results show that the use of UE aid increased in the course of time. The most of interviewed produces pointed, as a problems for them, the necessity of bigger support from UE, the need of higher prices for fruits and vegetables in processing industry and the requirement of increasing demand for the fruits and vegetables. They proposed to increase founding from UE, the demand for fruits and vegetables and the compensations in scarcity years.

Informacje o autorze:

dr inż. Sylwia Kierczyńska

Katedra Ekonomiki Przedsiębiorstw Agrobiznesu

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Ul. Wojska Polskiego 28

60-637 Poznań

kierczynska@up.poznan.pl

Magdalena D. Kowalewska, Adam Prokopiuk

Wykorzystanie środków w ramach osi 3 PROW w województwie podlaskim

Use of funds under Axis 3 of the RDP in Podlasie province

Analizie poddano działania podejmowane w ramach osi 3 PROW – „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej” w województwie podlaskim. Szczególną uwagę zwrócono na poziom nakładów finansowych poniesionych na poszczególne działania i ich efekty. Województwo podlaskie było jednym z największych beneficjentów działań podejmowanych w ramach osi 3 PROW. Pozyskane środki zostały przeznaczone na rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, powstanie i wspieranie mikroprzedsiębiorstw, a także tworzenie nowych miejsc pracy. W wyniku podejmowanych inicjatyw w badanym województwie, do końca 2011 roku powstało ponad 300 nowych miejsc pracy, co jest szczególnie ważne w regionie o wysokiej stopie bezrobocia.

Wstęp

Akcesja Polski do Unii Europejskiej miała znaczący wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną ludności zamieszkującej obszary wiejskie. Możliwość pozyskania szerokiego wsparcia w ramach WPR i funduszy strukturalnych pozytywnie wpłynęła nie tylko na kondycję ekonomiczną krajowej gospodarki żywnościowej, ale również na jakość życia na obszarach wiejskich. Jednocześnie następował proces coraz mniejszego uzależnienia od sektora rolnego.

Modernizacja i wzrost przeciętnej wielkości gospodarstw rolnych przyczyniają się do stopniowego zaniku różnicy w poziomie życia mieszkańców miast i wsi. Nadal jednak przeciętne wiejskie gospodarstwo domowe osiąga dochód na poziomie około 70% przeciętnego dochodu miejskiego gospodarstwa domowego oraz około 50% gospodarstwa domowego w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców.¹ Wyraźne dysproporcje widoczne są również w poziomie wykształcenia, aktywności edukacyjnej osób dorosłych, poziomie znajomości języków obcych, dostępności do placówek kulturalno-oświatowych i technologii informacyjnych oraz komunikacyjnych.

Wzrost jakości kapitału ludzkiego został uznany w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 za jeden z głównych czynników rozwoju obszarów wiejskich², dlatego tak

¹ A. Wrzochalska: Wprowadzenie.[w:] Uwarunkowania rozwoju kapitału ludzkiego w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Red. naukowa: A. Sikorska, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB, Warszawa 2011, s. 8.

² M. Słodowa-Helpa: Wpływ środków finansowych Unii Europejskiej na rozwój terenów wiejskich [w:] Stan obecny i perspektywy rozwoju obszarów wiejskich w województwie warmińsko-mazurskim do 2020 roku. Red. naukowa Z. Brodziński. Agraf Olsztyn, Olsztyn 2012, s.221.

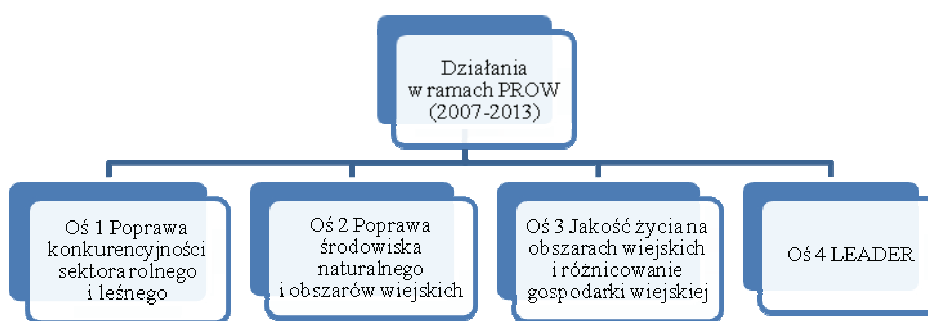
ważne jest podejmowanie inicjatyw służących realizacji tego zadania. Jedną z kluczowych kwestii w wyrównywaniu dysproporcji ekonomicznych pomiędzy mieszkańcami miast i wsi jest tworzenie nowych miejsc pracy. W związku z tym warto przeanalizować, w jaki sposób środki rozdysponowane w ramach osi 3 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) – „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej” wpłynął na powstanie nowych miejsc pracy.

Cel i metodyka

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych mechanizmów wspierających rozwój województwa podlaskiego w ramach osi 3 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. W opracowaniu wykorzystano dane wtórne pochodzące z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz literatury przedmiotu. Analizie poddano sposób rozdysponowania środków w ramach poszczególnych osi i działań w Polsce oraz w województwie podlaskim. Szczególną uwagę zwrócono na efekty poszczególnych działań, mające wpływ na jakość i rozwój wsi. Do analizy wybrano województwo podlaskie, ze względu na jeden z najwyższych w Polsce wskaźników bezrobocia.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Głównym narzędziem wsparcia obszarów wiejskich w ramach budżetu Unii Europejskiej na lata 2007-2013 jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich zarządzany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 obejmuje 23 działania, które są wdrażane w ramach czterech osi priorytetowych (Rysunek 1). Wszystkie działania są finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz współfinansowane z krajowego budżetu. Czternaście działań z PROW 2007-2013 wdraża ARiMR, 6 samorządy wojewódzkie a po jednym Agencja Rynku Rolnego i Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA).



Rysunek 1. Osie priorytetowe PROW (2007-2013)
Źródło: opracowanie własne na podstawie www.minrol.gov.pl

„PROW jest ważnym źródłem finansowania inwestycji poprawiających konkurencyjność gospodarstw i zakładów przetwórczych, służących tworzeniu miejsc pracy na terenach wiejskich, rozwijaniu ekologicznych i zgodnych z ochroną środowiska metod gospodarowania oraz zachowaniu kultury i wiejskiego krajobrazu.”³ Na realizację PROW 2007-2013 Komisja Europejska przeznaczyła 17,2 mld euro, w tym 13,2 mld euro pochodzi z budżetu unijnego.⁴ W budżecie PROW 2007-2013 blisko 43% środków przeznaczono na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (oś 1), ponad 30% na działania prośrodowiskowe w rolnictwie (oś 2), oraz niespełna 20% budżetu na działania wspierające poprawę warunków życia na terenach wiejskich (oś 3 bez LEADER-a). Według bieżącego monitoringu ponad 70% funduszy programu zostało już zakontraktowanych, a ponad 44% środków trafiło do beneficjentów.⁵

Tabela 1. Budżet PROW 2007–2013 w Polsce, w podziale na osie (w mld zł)

Działania w ramach PROW	EFRR	Finansowanie z budżetu państwa	Razem	Udział procentowy
Oś 1	5,6	1,8	7,5	43,0
Oś 2	4,3	1,1	5,4	30,9
Oś 3	2,6	0,9	3,5	20,1
Oś 4	0,6	0,2	0,8	4,5
Pomoc techniczna	0,2	0,1	0,3	1,5
Razem	13,3	4,1	17,5	100,0

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

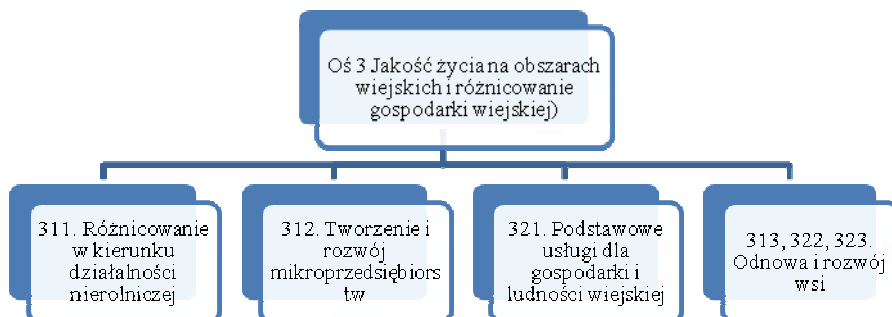
W ramach osi 3 realizowane są następujące cele: dywersyfikacja gospodarki obszarów wiejskich i poprawa jakości życia wiejskiego. Zgodnie z informacjami zamieszczonymi na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi „działania realizowane w ramach osi 3 uzupełniają realizację celów zdefiniowanych w ramach osi 1 i osi 2, a także w sposób synergiczny mogą pozytywnie oddziaływać na warunki pracy oraz życia mieszkańców obszarów wiejskich. Pierwsza grupa działań dotyczy wsparcia dla tworzenia i rozwoju działalności pozarolniczej. Drugą grupę stanowią instrumenty mające na celu poprawę jakości życia. Dotyczą one odnowy wsi, poprawy stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego oraz poprawy dostępu do takich usług komunalnych, jak zaopatrzenie w wodę, energia ze źródeł odnawialnych, odbiór ścieków i zagospodarowanie odpadów.”⁶

³ M. Słodowa-Hełpa: Wpływ środków finansowych Unii Europejskiej na rozwój terenów wiejskich [w:] Stan obecny i perspektywy rozwoju obszarów wiejskich w województwie warmińsko-mazurskim do 2020 roku. Red. naukowa Z. Brodziński. Agraf Olsztyn, Olsztyn 2012, s. 223.

⁴ M. Trajer: Usługi turystyczne w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” - PROW 2007-2013. [w:] Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju turystyki na obszarach wiejskich. Red. naukowa: K. Krzyżanowska, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2011, s. 47.

⁵ I. Nurzyńska: Syntetyczny obraz krajowej i unijnej polityki wobec obszarów wiejskich. [w:] Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi. Red. naukowa: J. Wilkin i I. Nurzyńska. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012, s.189.

⁶ Strona internetowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dzialania-PROW-2007-2013/OS-3-Jakosc-zycia-na-obszarach-wiejskich-i-roznicowanie-gospodarki-wiejskiej>



Rysunek 2. Działania w ramach osi 3
Źródło: opracowanie własne na podstawie www.minrol.gov.pl

Wykorzystanie środków w ramach osi 3 PROW w województwie podlaskim

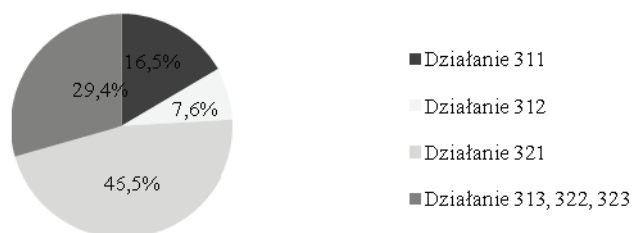
Do końca roku 2011 na działania osi 3 wypłacono blisko 3,1 mld zł środków publicznych, z czego ponad 250 mln zł zostało wypłacone beneficjentom z województwa podlaskiego, co stanowiło ponad 8% całkowitej kwoty (tabela 2).

Tabela 2. Środki kwalifikowane w ramach osi 3 do końca roku 2011 (w mln zł)

Działanie	Polska	Województwo podlaskie	Udział (województwo podlaskie/Polska)
Działanie 311	541,8	42,1	7,8%
Działanie 312	332,8	19,3	5,8%
Działanie 321	1193,1	118,4	9,9%
Działanie 313, 322, 323	1 025,00	74,3	7,2%
Razem	3092,7	254,1	8,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Alokacja środków w województwie podlaskim (do końca 2011 roku) w ramach poszczególnych działań została przedstawiona na rysunku 3.



Rysunek 3. Alokacja środków osi 3 w województwie podlaskim do końca 2011 roku.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Najwięcej środków w ramach osi 3 w województwie podlaskim przekazano na działanie 321 czyli „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”. Najmniejszą kwotę (7,6%) przeznaczono na działanie 312.

Tabela 3. Kwota przyznanych środków publicznych w ramach działania 311 z podziałem na zakres pomocy w Polsce i w województwie podlaskim (stan na 31.12.2011 r.)

Zakres pomocy	Kwota przyznanych środków [w mln zł]		Odsetek (województwo podlaskie /Polska)
	Polska	Województwo podlaskie	
Usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa	603,6	43,9	7,30%
Usługi dla ludności	86,8	4,1	4,70%
Sprzedaż hurtowa	18,6	0,4	2,20%
Sprzedaż detaliczna	14,1	0,5	3,50%
Rzemiosło lub rękodzielnictwo	9,5	-	-
Roboty i usługi budowlane lub instalacyjne	65,2	3	4,60%
Usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem	70,7	5,7	8,10%
Usługi transportowe	3,6	0,1	2,80%
Usługi komunalne	6,4	0,4	6,30%
Przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych	3,8	0,3	7,90%
Magazynowanie lub przechowywanie towarów	1,9	0,1	5,30%
Wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy	7,5	0,3	4,00%
Rachunkowość, doradztwo lub usługi informatyczne	0,4	0,1	25,00%
OGÓLEM	892,4	58,9	6,60%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z 2012 roku.

Warto przeanalizować, w jaki sposób zostały rozdysponowane środki w ramach poszczególnych działań, w Polsce i w województwie podlaskim. W tabeli 3 zostały przedstawione kwoty środków zakontraktowanych do końca roku 2011 w ramach działania 311. Prawie 900 mln zł przekazano beneficjentom ze środków publicznych w ramach działania 311, z czego prawie 670 mln zł pochodziło z Europejskiego Funduszy Rozwoju Regionalnego (EFRROW). Największy odsetek środków finansowych, zarówno w województwie podlaskim, jak i w Polsce beneficjenci uzyskali na usługi w gospodarstwach rolnych i w leśnictwie. Z przeprowadzonej analizy wynika, że 25% środków finansowych z całej puli projektów związanych z rachunkowością, doradztwem i usługami finansowymi został zakontraktowany z beneficjentami w województwie podlaskim.

Struktura wiekowa beneficjentów, którzy podpisali umowy w ramach działania 311 osi 3 w województwie podlaskim przeważały osoby w grupie wiekowej od 25 do 40 lat (56,9%). Sytuacja taka ma miejsce najprawdopodobniej dlatego, iż w tej grupie

wiekowej jest najwięcej osób zainteresowanych innowacyjnymi rozwiązaniami, szukających alternatywnych źródeł dochodu w swoich gospodarstwach. Ponadto najczęściej są to beneficjenci, którzy ukończyli już edukację i mogą rozwijać się zawodowo. Osoby poniżej 25 roku życia stanowiły jedynie 4,6% beneficjentów, zaś w wieku powyżej 40 roku życia – 39,5%. Jednym z efektów działania 311, który oddziałuje na jakość życia mieszkańców obszarów wiejskich, szczególnie w wymiarze ekonomicznym są nowopowstałe miejsca pracy (tabela 4).

Tabela 4. Liczba nowopowstałych miejsc pracy w działaniu 311 według zakresu pomocy do 31.12.2011 r.

Zakres pomocy	Liczba miejsc pracy powstałych w wyniku realizacji operacji		Odsetek (województwo podlaskie/Polska) w %
	Polska	Województwo podlaskie	
Usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa	401	28	7,0
Usługi dla ludności	115	1	0,9
Sprzedaż hurtowa	11	-	-
Sprzedaż detaliczna	22	-	-
Rzemiosło lub rękodzielnictwo	16	-	-
Roboty i usługi budowlane lub instalacyjne	89	2	2,2
Usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem	30	8	26,7
Usługi transportowe	14	-	-
Usługi komunalne	5	-	-
Przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych	6	1	16,7
Magazynowanie lub przechowywanie towarów	2	-	-
Wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy	13	-	-
Rachunkowość, doradztwo lub usługi informatyczne	-	-	-
OGÓLEM	724	40	5,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

W wyniku realizowania działania 311 osi 3 powstały nowe (zarówno stałe jak i sezonowe) miejsca pracy, w tym w województwie podlaskim 20. Zdecydowanie więcej powstało stałych miejsc pracy (52 w Polsce, w tym 20 w województwie podlaskim). Usługi dla gospodarstw rolnych i leśnictwa zarówno w Polsce, jak i w województwie podlaskim miały największy udział w strukturze nowopowstałych miejsc pracy (55,4% w Polsce i 70% w województwie podlaskim). Na uwagę zasługuje fakt, że ponad jedna czwarta stałych miejsc pracy, utworzonych w ramach usług turystycznych oraz związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem znajdowało się właśnie w województwie podlaskim. Prawdopodobnie walory przyrodniczo – kulturowe tego regionu w znacznym stopniu miały wpływ na zainteresowanie się beneficjentów usługami w tym zakresie

Kolejnym narzędziem osi 3 jest działanie 312 - „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. W tabeli 5, przedstawiono, w jaki sposób zostały

rozdysonowane środki finansowe w kraju oraz w województwie podlaskim w ramach tego działania.

Tabela 5. Kwota przyznanych środków publicznych w ramach działania 312 z podziałem na zakres pomocy (stan do 31.11.11 r.)

Zakres pomocy	Kwota przyznanych środków w tys. zł		Odsetek (Województwo podlaskie/Polska) w %
	Polska	Województwo podlaskie	
Usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa	137893,3	4734,4	3,40
Usługi dla ludności	335494,7	14663,3	4,40
Sprzedaż hurtowa	70345,6	2907,9	4,10
Sprzedaż detaliczna	80233,5	3341,3	4,20
Rzemiosło lub rękodzielnictwo	62736,2	628,4	1,00
Roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne	226542,5	9902,5	4,40
Usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem	86956	3771	4,30
Usługi transportowe	6257,1	187,5	3,00
Usługi komunalne	8231,3	-	-
Przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych	5797,4	200,1	3,50
Magazynowanie lub przechowywanie towarów	5901,4	200	3,40
Wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy	10516,4	217,4	2,10%
Rachunkowość, doradztwo lub usługi informatyczne	8575,9	-	-
OGÓLEM	1 045 481,3	40 753,9	3,90%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Do końca roku 2011 w Polsce zakontraktowano ponad 1 mld środków na inwestycje związane z działaniem 312 osi 3. Prawie 790 mln z pochodziło z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRROW). W województwie podlaskim kwota dofinansowania wynosiła blisko 4% ogólnych środków krajowych i oscylowała w granicach 41 mln zł. W Polsce z działania 312 skorzystało około 6000 mikroprzedsiębiorstw, z czego w województwie podlaskim liczba ta wynosiła 240 podmiotów.

Tabela 6. Liczba mikroprzedsiębiorstw wspieranych z działania 312 do końca 2011 r.

Rodzaj Mikro- przedsiębiorstwa	Liczba wspieranych mikroprzedsiębiorstw					Ogółem
	Zasięg	Osoby fizyczne	Osoby prawne	Jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej	Wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej	
Nowoutworzone	Polska	1361	36	1	0	1398
	Województwo podlaskie	51	1	0	0	52
Istniejące	Polska	3959	301	78	153	4491
	Województwo podlaskie	165	7	6	10	188
OGÓLEM	Polska	5320	337	79	153	5889
	Województwo podlaskie	216	8	6	10	240

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Prawie co czwarte mikroprzedsiębiorstwo, które zostało beneficjentem działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” to podmioty nowopowstałe. Ich liczba obecnie wynosi ponad 1400 firm, z czego tylko 52 to podmioty położone na terenie województwa podlaskiego. Wszystkie nowopowstałe podmioty tworzyły przynajmniej jedno nowe miejsce pracy.

Kolejnym działaniem, realizowanym w ramach osi 3 PROW jest działanie 321 - „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”.

Największy i dominujący udział w alokacji środków zarówno w całej Polsce, jak i w województwie podlaskim stanowią inwestycje w gospodarkę wodno – ściekową, czyli zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków.

W województwie podlaskim wysokość środków kwalifikowanych przeznaczonych na inwestycje związane z tym działaniem wynosi blisko 120 mln zł. Ponad 83 mln zł z tej puli została uzyskana z EFRROW, a pozostała część (prawie 35 mln zł) pochodzi ze środków krajowych. Ponad 98% całej puli środków w tym działaniu jest przeznaczona na projekty związane z zaopatrzeniem w wodę oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. Wśród beneficjentów tego działania zarówno w kraju, jak i województwie podlaskim dominowały gminy. Dzięki inwestycjom w ramach działania 321 powiększyła się liczba kilometrów wybudowanych sieci wodociągowych oraz sieci kanalizacyjnych. W całym kraju powstało ich ponad 4600 km, zaś w województwie podlaskim ponad 580 km. Wielkość odpadów komunalnych objętych systemami

stworzonymi w wyniku realizacji projektów w ramach programu również wzrosła i w kraju osiągnęła pułap prawie 190 tys. ton, a w województwie podlaskim ponad 3,7 tys. ton. Moc wytwarzana, czyli energia uzyskiwana przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii dzięki wsparciu w ramach programu również wzrosła. W kraju wytworzono ponad 73 Mega Waty (MW) energii, z czego w województwie podlaskim 0,06 MW.

Tabela 6. Kwota przyznanych środków publicznych w ramach działania 321 osi 3 z podziałem na zakres pomocy (stan na 31.12.11 r.)

Zakres pomocy		Kwota przyznanych środków w tys. zł		Odsetek (województwo podlaskie/Polska) w %
		Polska	Województwo podlaskie	
Infrastruktura środowiskowa / Energia	Gospodarka wodno-ściekowa (zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, w tym systemy kanalizacji sieciowej lub kanalizacji zagrodowej)	1 132,32	116,75	10,30
	Tworzenie systemu zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych	49,31	1,486	3,00
	Wytwarzanie lub dystrybucja energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności wiatru, wody, energii geotermalnej, słońca, biogazu albo biomasy	11,56	0,24	2,10
Budowa lub modernizacja targowisk		-	-	-
OGÓLEM		1 193,19	118,48	9,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa .

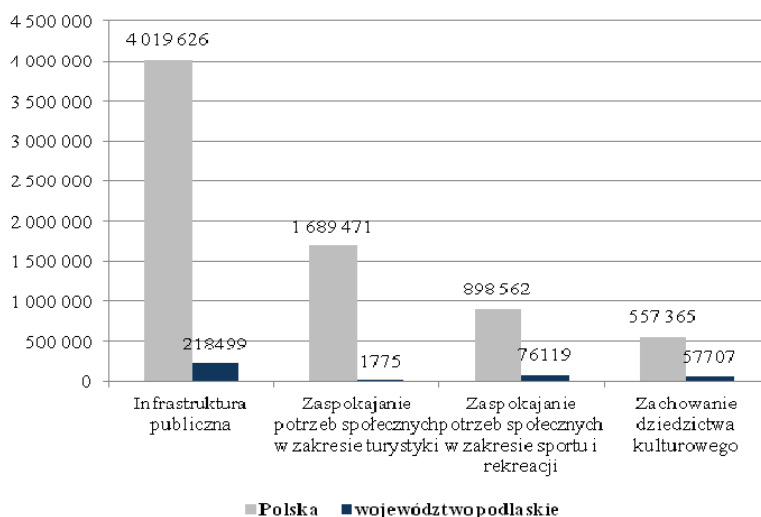
Ostatnią grupą działań w ramach osi 3 są działania 313, 322, 323 - „Rozwój i odnowa wsi”. W wyniku tego programu ludność zamieszkująca obszary wiejskie korzysta z udoskonaleń wynikających z przeprowadzonych operacji. Działanie „Odnowa i rozwój wsi” realizowane jest według czterech typów operacji. Infrastruktura publiczna, zaspokojenie potrzeb w zakresie turystyki, sportu rekreacji oraz zachowania dziedzictwa kulturowego.

Tabela 7. Kwota przyznanych środków publicznych do końca 2011 roku, w ramach działania 313,322,323 osi 3 z podziałem na zakres pomocy (stan na 31.12.11 r.)

Typ operacji	Kwota przyznanych środków w tys. zł		Udział (województwo podlaskie/Polska) w %
	Polska	województwo podlaskie	
Infrastruktura publiczna	1542,7	82,55	5,40
Zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie turystyki	459,53	18,17	4,00
Zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie sportu i rekreacji	106,09	6,15	5,80
Zachowanie dziedzictwa kulturowego	173,04	23,92	13,80
OGÓLEM	2281,36	130,79	5,70

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

W całym kraju w ramach działania „Rozwój i odnowa wsi” zakontraktowano blisko 2,3 mld zł, z czego ponad 130 mln zainwestowano w województwie podlaskim. Kwota jaką przekazano z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego to ponad 1,45 mld zł, z czego na województwo podlaskie przypadło blisko 90 mln zł. Wkład środków krajowych wynosił w skali kraju z granicami 830 mln zł, zaś w analizowanym województwie ponad 42 mln zł.



Rysunek 4 Mieszkańcy obszarów wiejskich korzystająca z udoskonalonych usług (liczba osób)
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Ponad 4 mln osób w Polsce korzystało z udoskonań wynikających z inwestycji w infrastrukturę publiczną, z czego blisko 220 tys. to mieszkańcy województwa podlaskiego. Najmniejszą grupę ludności zarówno w Polsce, jak i w badanym województwie tworzyły osoby korzystające z udogodnień związanych z zachowaniem dziedzictwa kulturowego (550 tys. osób – Polska, 60 tys. osób – województwo podlaskie).

Podsumowanie i wnioski

W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 przewidziano kwotę 17,2 mld zł, co stanowiło wymierne wsparcie finansowe dla polskiego rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Dzięki dynamicznemu działaniu polskich rolników i dobrej organizacji rozliczeń w agencji płatniczej, jaką jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa kwota przeznaczona na PROW 2007-2013 została do dnia dzisiejszego maksymalnie wykorzystana.

Do końca 2011 roku beneficjenci z województwa podlaskiego uzyskali ponad 250 mln zł na realizację działań w ramach osi 3 PROW. Blisko połowa tej kwoty została przeznaczona na działania 321, czyli „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”; jedna trzecia na działania 313, 322 i 322, zaś pozostałą część środków przeznaczono na działania 311 i 312.

Środki finansowe uzyskane w ramach działania 321, zarówno w województwie podlaskim, jak i w całej Polsce w większości zostały przeznaczone na inwestycje w gospodarkę wodno-kanalizacyjną, co przyczyniło się do znacznej poprawy jakości życia na wsi. W województwie podlaskim powstało ponad 580 km sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, zaś w całej Polsce aż 4600 km. Wzrosła również wielkość odpadów komunalnych objętych systemami ich odzyskiwania i utylizacji. Wiele gmin nie byłaby w stanie finansowej tego typu przedsięwzięć bez udziału funduszy unijnych.

W województwie podlaskim największy odsetek środków finansowych pozyskanych w ramach działania 311 został przeznaczony na usługi w gospodarstwach rolnych i w leśnictwie. Mieszkańcom Podlasia przypadła w udziale jedna czwarta budżetu projektów związanych z rachunkowością, doradztwem i usługami finansowymi. W strukturze wiekowej beneficjentów przeważały osoby w grupie wiekowej od 25 do 40 lat, co wynikało między innymi z ich sytuacji życiowej oraz zainteresowania innowacyjnymi rozwiązaniami. W wyniku inicjatyw podejmowanych w ramach działania 311 w województwie podlaskim do końca 2011 roku powstało 40 nowych miejsc pracy.

W ramach działania 312 – „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” do końca 2011 roku w Polsce zakontraktowano ponad 1 mld zł środków na inwestycje, z czego 41 mln zł zostało wydanych w województwie podlaskim. Dzięki takiemu wsparciu w tym województwie powstały 52 nowe mikroprzedsiębiorstwa, a 188 podmiotów już istniejących rozwinęło swoją działalność. Każde z powstałych przedsiębiorstw tworzyło przynajmniej jedno miejsce pracy.

W całym kraju na działania 313,322 i 323 – „Rozwój i odnowa wsi” przeznaczono blisko 2,3 mld zł, z czego 7,2% zostało zakontraktowane w województwie podlaskim. Blisko 220 tys. mieszkańców Podlasia skorzystało z udoskonań wynikających z inwestycji w infrastrukturę publiczną, zaś 135 tys. z pozostałych inwestycji,

związanych z: zaspokajaniem potrzeb społecznych w zakresie turystyki, sportu i rekreacji oraz zachowania dziedzictwa kulturowego.

Blisko połowa środków zakontraktowanych na oś 3 zostało zalokowana w działaniu – „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”. Wielkość ta pokazuje, że rolnicy szukają przede wszystkim oszczędności poprzez wykorzystywanie alternatywnych źródeł energii, a także dodatkowych dochodów z działalności pozarolniczej. Jak można zauważyć stereotyp polskiej wsi odchodzi w niepamięć. W dzisiejszych czasach polska wieś to potężna i dynamiczna gałąź gospodarki z kapitałem ludzkim o ogromnym doświadczeniu, przekazywanym z pokolenia na pokolenie.

Literatura:

1. Biernat-Jarka. A.: Polityka rolna Unii Europejskiej w nowej perspektywie finansowej. Próba oceny zmian pierwszego filaru wspólnej polityki rolnej w kontekście dotychczasowych rozwiązań. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2012, T. 14, z. 2
2. Goryńska-Goldmann E., Wojcieszak M.: Aktywność producentów rolnych Wielkopolski w pozyskiwaniu środków na przykładzie działania 132. PROW 2007-2013 Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2012, T. 14, z. 2
3. Wrzochalska A.: Wprowadzenie.[w:] Uwarunkowania rozwoju kapitału ludzkiego w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Red. naukowa: A. Sikorska, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB, Warszawa 2011
4. Sawicka J.: Rozwój obszarów wiejskich w świetle reform wspólnej polityki rolnej i polityki spójności Unii Europejskiej. Red. naukowa: W. Musiał, Wydawnictwo Uniwersytetu Rolniczego, Kraków 2010
5. Słodowa-Helpa M.: Wpływ środków finansowych Unii Europejskiej na rozwój terenów wiejskich [w:] Stan obecny i perspektywy rozwoju obszarów wiejskich w województwie warmińsko-mazurskim do 2020 roku. Red. naukowa Z. Brodziński. Agraf Olsztyn, Olsztyn 2012
6. Słodowa-Helpa M.: Wpływ środków finansowych Unii Europejskiej na rozwój terenów wiejskich [w:] Stan obecny i perspektywy rozwoju obszarów wiejskich w województwie warmińsko-mazurskim do 2020 roku. Red. naukowa Z. Brodziński. Agraf Olsztyn, Olsztyn 2012
7. Trajer M.: Usługi turystyczne w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” - PROW 2007-2013. [w:] Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju turystyki na obszarach wiejskich. Red. naukowa: K. Krzyżanowska, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2011
8. Nurzyńska I.: Syntetyczny obraz krajowej i unijnej polityki wobec obszarów wiejskich. [w:] Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi. Red. naukowa: J. Wilkin i I. Nurzyńska. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012

www.arimr.gov.pl

www.minrol.govpl

www.prow.sbr.pl

Abstract

The activities under Axis 3 of the RDP - "The quality of life in rural areas and

diversification of the rural economy" in Podlaskie region were analyzed. Particular attention was paid to the level of funding spent on various activities and their effects. Podlasie province was one of the biggest beneficiaries of the activities undertaken under Axis 3 of the RDP. The funds have been earmarked for the development of water and sewage infrastructure, the creation and support of micro-enterprises, and create new jobs. As a result of the initiatives in the test region, to the end of 2011 more than 300 new jobs were created, which is especially important in a region with high unemployment rates

Informacje o autorach:

Mgr Magdalena Kowalewska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw

ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

e-mail: magdalena_kowalewska@sggw.pl

Mgr Adam Prokopiuk

e-mail: adas.prokopiuk@gmail.com

Barbara Kutkowska, Tomasz Berbeka

Wspólna Polityka Rolna wobec wyzwań rolnictwa na Dolnym Śląsku

Common Agricultural Policy in the face of challenges of agriculture on Lower Silesia

W opracowaniu przedstawiono ocenę udziału rolnictwa dolnośląskiego w absorpcji środków finansowych przeznaczanych dla gospodarstw rolnych. Dokonano także próby określenia miejsca woj. dolnośląskiego w skali kraju. Dla rolnictwa dolnośląskiego największe znaczenie miały takie instrumenty jak: dopłaty bezpośrednie oraz wsparcie terenów ONW, programy rolnośrodowiskowe oraz renty strukturalne. Po roku 2007 także instrumenty wsparcia grup producentów rolnych, modernizację gospodarstw rolniczych oraz działania na rzecz poprawy infrastruktury rolniczej i leśnej. Obecny kształt wsparcia finansowego kierowanego dla gospodarstw rolnych umacnia w regionie przede wszystkim gospodarstwa większe obszarowo o roślinnym profilu produkcji. Instrumenty WPR nie przyczyniły się do oczekiwanego rozwoju produkcji zwierzęcej w województwie, nie udało się również stworzyć odpowiedniej bazy przetwórczej w sektorze rolno-spożywczym. Działania z zakresu rent strukturalnych oraz jednorazowej premii dla młodych rolników wpłynęły korzystnie na przemiany obszarowe rolnictwa dolnośląskiego, z drugiej jednak strony płatności bezpośrednie proces ten spowalniają faworyzując pośrednio właścicieli nieruchomości rolnych. Istotnym wyzwaniem pozostaje kwestia upelnorolnienia gospodarstw rodzinnych w oparciu o grunty Skarbu Państwa. Szansą dla rolnictwa dolnośląskiego, a w szczególności jego dywersyfikacji, są proponowane zmiany we WPR po roku 2013 – które prawdopodobnie wpłyną na dywersyfikację upraw, będą korzystniejsze dla gospodarstw mniejszych obszarowo, a „greening” oraz modulacja w połączeniu z degresją w płatnościach obszarowych dla gospodarstw większych obszarowo spowoduje zmiany w produkcji na bardziej przyjazne środowisku i służące realizacji rozwoju zrównoważonego. Najistotniejszą formą wsparcia pozostaną w dalszym ciągu płatności bezpośrednie w ramach nowego systemu.

Wprowadzenie

Po roku 2004 rolnictwo dolnośląskie zostało objęte regułami Wspólnej Polityki Rolnej. Jednym z celów realizowanej polityki państw członkowskich jest zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodów rodzin rolniczych. Pomoc dla producentów rolnych jest realizowana za pomocą poszczególnych instrumentów WPR. Największe znaczenie z punktu widzenia wielkości zrealizowanych kwot jak i skali wsparcia zarówno dla rolnictwa krajowego jak i województwa dolnośląskiego miały płatności bezpośrednie, następnie działania PROW-u 2007-2013 oraz wcześniejszego rozdania PROW 2004-2006 oraz SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” [Rowiński 2010]. Dystrybucja środków finansowych wspierających sektor rolny za pomocą instrumentów unijnych na Dolnym Śląsku

wykazywała przestrzenne zróżnicowanie [Kutkowska 2009]. Największe wsparcie skierowane zostało do gospodarstw subregionu intensywnego rolnictwa wykazując jednocześnie duże dysproporcje i koncentrację w gospodarstwach wysoko produkcyjnych. Wsparcie rolnictwa w ramach WPR w sposób istotny wpłynęło na zmiany strukturalne nie tylko w rolnictwie, ale i na obszarach wiejskich. Realizowana polityka rolna od roku 2004 wskazuje na konieczność poszukiwania nowych rozwiązań na szczeblu nie tylko europejskim, krajowym, ale również regionalnym. Perspektywa finansowa na lata 2014-2020 nadal będzie realizować cele związane z bezpieczeństwem żywnościowym oraz podtrzymywaniem konkurencyjności rolnictwa europejskiego. Przede wszystkim zaproponowana została nową formą płatności bezpośrednich całkowicie oddzielonych od wielkości produkcji, w skład których będzie wchodziła płatność podstawowa, płatność proekologiczna oraz płatność dla młodych rolników. Wspólna organizacja rynków rolnych zostanie zachowana w obecnym kształcie. Limity kwot produkcyjnych w sektorze mleka oraz cukru pozostaną do roku 2015.

Cel opracowania, metoda, źródła informacji

Celem opracowania jest określenie udziału rolnictwa dolnośląskiego w absorpcji środków finansowych przeznaczanych dla gospodarstw rolnych. Dokonano także próby określenia miejsca woj. dolnośląskiego w świetle podstawowych wyzwań stojących sektorem rolnym obecnie i w przyszłości. Podstawowymi metodami zebrania informacji były metody dokumentacyjne. Wykorzystano przede wszystkim dane liczbowe pochodzące z ARiMR, a także z PSR 2010. Przy opracowaniu zebranego materiału posłużono się metodą analizy porównawczej horyzontalną (zmiany w rolnictwie dolnośląskim w latach 2002-2012) i wertykalną (wykorzystanie instrumentów wsparcia rolnictwa dolnośląskiego na tle innych województw).

Rolnictwo na Dolnym Śląsku

Dane GUS [2012] potwierdzają malejącą produktywność rolnictwa dolnośląskiego przede wszystkim za sprawą dużego udziału zbóż w strukturze zasiewów oraz stosunkowo niskiej obsady zwierząt gospodarskich, lecz region ten odgrywa istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego kraju [PSR 2010], szczególnie w zakresie produkcji zbóż i rzepaku. W strukturze towarowej produkcji rolniczej produkcja roślinna stanowi aż 71% (największy udział w kraju).

Według danych PSR 2010 użytki rolne województwa obejmują powierzchnię 1,16 mln ha, na których gospodaruje ponad 56 tys. gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha [ARiMR 2011]. W latach 2002-2012 w województwie powierzchnia zasiewów spadła tylko nieznacznie. Produkcja roślinna jest domeną gospodarstw dolnośląskich. Dotyczy to zwłaszcza uprawy zbóż, w tym pszenicy i kukurydzy oraz rzepaku (1 lokata w kraju w strukturze towarowej produkcji rolniczej zbóż i 2 miejsce w poziomie plonowania za województwem opolskim oraz 1 lokata w kraju w strukturze towarowej produkcji rolniczej przemysłowych i 9 miejsce pod względem uzyskiwanych plonów. W analizowanym okresie czasu w strukturze zasiewów wzrósł udział roślin oleistych oraz kukurydzy na ziarno, natomiast powierzchnia uprawy ziemniaków i buraków

cukrowych spadła o 1/3. Produkcja żywca rzeźnego w przeliczeniu na mięso to jedynie 2,5% produkcji krajowej. W przeciągu dziesięciu lat pogłowie bydła spadło¹ o 40% i trzody chlewnej o 35%. Niska obsada zwierząt na 100/ha UR uplasowała region na przedostatniej pozycji w kraju.

W województwie w okresie 2002 – 2010 zaszły zauważalne zmiany w strukturze obszarowej, zwiększyła się bowiem liczba gospodarstw średnich i dużych (tych powyżej 30-50 ha oraz 100 ha), co wielu przypadkach zapewniło tym gospodarstwom dochód na poziomie dochodu parytetowego.

Wdrożenie wspólnotowego systemu wsparcia finansowego w rolnictwie spowodowało, że uzyskiwane przez rolników dotacje, w porównaniu do okresu poakcesyjnego, spowodowały wzrost ich udziału w dochodach rolniczych z niecałych 9% do ponad 50% [Raport 2012].

Województwo dolnośląskie pod względem wielkości gospodarstw wyrażonych w ESU plasuje się w kraju na 8. pozycji i jest to wartość wyższa o około 1/5 aniżeli średnia w kraju [Kutkowska 2010]. Najsłabsze ekonomicznie gospodarstwa reprezentują województwa: podkarpackie (16 pozycja), małopolskie i śląskie, najmocniejsze zaś: wielkopolskie (1 pozycja), kujawsko – pomorskie oraz zachodniopomorskie. Siłę ekonomiczną przeciętnego gospodarstwa dolnośląskiego oszacowano na 4,06 ESU, podczas gdy dla województw wielkopolskiego oraz kujawsko-pomorskiego była to kwota prawie 2-krotnie wyższa.

Przed rolnictwem dolnośląskim stoją istotne wyzwania, których pomyślna realizacja umożliwi partycypację gospodarstw na rynkach rolnych krajowych, unijnych i światowych, zachowanie środowiska przyrodniczego w dobrym stanie dla przyszłych pokoleń, a także zapewni odpowiedni standard życia mieszkańców wsi. W tym kontekście do najważniejszych wyzwań tego sektora zaliczyć należy:

- przemiany modernizacyjne na rzecz poprawy konkurencyjności gospodarstw i osiągnięcia pożądanego standardu życia na wsi,
- promowanie i wdrażanie rolnictwa zrównoważonego, w tym programów rolnośrodowiskowych, zwłaszcza na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych,
- umożliwienie łączenia działalności rolniczej z pozarolniczą, zwłaszcza w gospodarstwach o mniejszych arealach,
- wspieranie rozwoju różnych form turystyki wiejskiej,
- propagowanie zespołowych form gospodarowania,
- zwiększanie liczby produktów regionalnych wytwarzanych na rynki lokalne i ponadlokalne.

Modernizacja sektora rolnego możliwa jest poprzez wdrażanie innowacyjności w zakresie nowych technologii, organizacji procesów produkcji i pracy, powszechną

¹ ze 165 tys. do 109 tys. sztuk bydła i trzody chlewnej z 466 tys. do 302 tys. sztuk

informatyzację, szkolenia, doradztwo, a także przemiany obszarowe i rozwój infrastruktury. Naprzeciw tym działaniom wychodzą programy wspierające realizowane w ramach WPR.

Wykorzystanie instrumentów WPR w woj. dolnośląskim na tle kraju.

Środki finansowe z budżetu Wspólnoty przeznaczone na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich trafiły do Polski po raz pierwszy na początku lat 90-tych w programach przedakcesyjnych PHARE i SAPARD², lecz kwoty wsparcia w porównaniu do przyszłego finansowania sektora rolnego i obszarów wiejskich w ramach WPR były niewielkie [Rowiński 2010]. Znacznie większe środki finansowe, które pojawiły się w rolnictwie dolnośląskim w ramach PROW 2004-2006 przedstawiały się następująco: wspieranie terenów ONW – 134,8 mln zł, renty strukturalne – 111 mln zł, programy rolnośrodowiskowe - 55,9 mln zł, programy zalesień – 24 mln zł, wspieranie gospodarstw niskotowarowych- 25,4 mln złotych, dostosowanie do standardów UE – 17,9 mln zł. Ten strumień wsparcia finansowego stanowił 4% na tle kraju [Wstępna analiza ... 2009].

Porównując strukturę nakładów 2004-2006 według działań w województwie dolnośląskim na tle struktury krajowej zauważa się różnice. Na Dolnym Śląsku większy, niż średnio w Polsce, udział miały programy rolnośrodowiskowe (o 5%), ważne z punktu widzenia ekorozwoju obszarów wiejskich oraz renty strukturalne (o 5%) [Wstępna analiza... 2009] Relatywnie mniejszy udział, w porównaniu do średniej krajowej i innych regionów, miało przede wszystkim wsparcie dostosowań gospodarstw rolniczych do standardów UE i gospodarstw niskotowarowych i to zapewne zadecydowało o relatywnie niższym wykorzystaniu kwot PROW w województwie dolnośląskim w latach 2004-2006 w porównaniu do innych województw.

Najwięcej środków finansowych (24%) PROW 2004-2006 z sumy przeznaczonej dla woj. dolnośląskiego skierowano na wspieranie rolnictwa obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Dotyczy to zwłaszcza gospodarstw zlokalizowanych w powiatach sudeckich. Kwota ta jest adekwatna do udziału tych terenów w zasobach gruntów rolnych na Dolnym Śląsku. W drugiej kolejności największe kwoty skierowano na program rent strukturalnych (19,7%) [Kutkowska 2006]. Jednym z istotniejszych wyznaczników poprawy konkurencyjności gospodarstw są ich możliwości inwestycyjne. Limit finansowy dla działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” wynosił 614,3 mln euro, w tym 330,8 mln euro ze środków UE oraz równowartość 283,5 mln euro z krajowych środków publicznych. ARiMR podpisała z rolnikami ponad 22 tys. umów na łączną kwotę dofinansowania w wysokości ponad 2 mld zł, a przyznany limit finansowy został w pełni wykorzystany [Raporty ARiMR 2012]. Najwyższym odsetkiem projektów przyjętych do realizacji w stosunku do zgłoszonych do finansowania w ramach podstawowego naboru charakteryzowały się województwa: podlaskie (84,6%) oraz świętokrzyskie (82,2%),

² PHARE działał w latach 1990-2003 (Rozporządzenie Rady 3906/89/EWG). SAPARE (Rozporządzenie Rady 1268/1999 I 12661/1999/EWG).

najniższym natomiast dolnośląskie (67,5%) i podkarpackie (65,2%). Oznacza to, że potrzeby inwestycyjne wyrażone w złożonych wnioskach były dla regionu Dolnego Śląska znacznie wyższe, aniżeli realne możliwości finansowe kopert regionalnych. W skali kraju umowy dotyczyły przede wszystkim projektów realizowanych w gospodarstwach, w których głównym kierunkiem produkcji jest chów bydła mlecznego (23,5% gospodarstw) oraz uprawa zbóż (21,3%). W województwie dolnośląskim beneficjentami były przede wszystkim gospodarstwa zbożowe, a realizowane inwestycje dotyczyły głównie zakupu maszyn i urządzeń do produkcji rolniczej [Raporty ARiMR 2012].

Wspólna polityka rolna daje możliwość akumulowania w rolnictwie środków na rozwój gospodarki narodowej oraz wspiera modernizację rolnictwa i wsi głównie z funduszy unijnych. Dzięki temu następuje przyspieszenie przemian w polskim rolnictwie. Dotowanie unijnego rolnictwa, a w szczególności dotacje na inwestycje, sprzyjają umacnianiu potencjału produkcyjnego i konkurencyjności gospodarstw rolnych. Zwiększenie produkcji rolnej w Polsce oraz poprawa konkurencyjności zależy głównie od ich modernizacji technicznej, a co się z tym wiąże inwestycji [Brzóška 2006]. Winiarski [2006] twierdzi, że inwestycje są podstawowym czynnikiem wzrostu i przekształceń strukturalnych w gospodarce, a także w rolnictwie. Początek lat 90-tych ubiegłego wieku poskutkowało drastycznym spadkiem dochodów rolniczych, co spowodowało ograniczenia popytu tej grupy na dobra inwestycyjne i było przyczyną problemów wielu przedsiębiorców obsługujących rolnictwo. Skłonność do inwestowania (stopa inwestycji) jest jedną z podstawowych kategorii ekonomicznych, które ustanowi podstawę długookresowego rozwoju [Woś 2000].

Grupując instrumenty PROW 2004-2006 według Zawalińskiej [2009], województwo dolnośląskie uzyskało wsparcie w 35% w formie inwestycji w infrastrukturę, w 32% jako transfery bezpośrednie, również w 32% jako subsydia obszarowe i w 1% jako wsparcie szkoleń i doradztwa. Badania Zawalińskiej [2009] wykazały, że wzrost gospodarczy wywołany funduszami na rozwój obszarów wiejskich w latach 2004-2006 spowodował w województwie dolnośląskim 2,6% przyrost PKB, co plasuje to województwo na 8. miejscu w kraju. Do tego przyrostu w największym stopniu przyczyniły się inwestycje w gospodarstwach rolnych (1,2%), natomiast wyżej wspomniane działanie związane ze wsparciem terenów ONW, ograniczyło przyrost PKB o -0,06%.

Od początku realizacji PROW 2007 – 2013 do czerwca 2012 roku w skali kraju zrealizowano ponad 4,3 mln decyzji lub zawartych umów na łączną kwotę ponad 77% ogółu budżetu PROW, co stanowiło 35,36 mld zł (w tym 26,85 mld zł ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich). Jest to prawie 50% alokacji całości kwoty EFRROW przeznaczonych na realizację PROW 2007-2013, które mogą być wydatkowane do końca 2015 roku. W zakresie łącznej wartości zrealizowanych płatności od uruchomienia Programu najwięcej wykorzystano ich w działaniu „Gospodarstwa niskotowarowe” (99% z przewidzianej kwoty), następnie „Ułatwianie startu młodym rolnikom” (88%) oraz wspieranie terenów ONW (69%). Działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz „Uczestnictwo rolników

w systemach jakości” to odpowiednio 13% i 8,5%. W strukturze płatności poszczególnych działań największe kwoty przeznaczono na działania: „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” (ponad 19% wszystkich zrealizowanych płatności), „Renty strukturalne” (około 16,7%), „Modernizacja gospodarstw rolnych” (14,4%) oraz „Program rolnośrodowiskowy” (około 14%).

Wielkość transferów PROW na lata 2007-2013 stawia województwo dolnośląskie na 10. pozycji w kraju z kwotą 887 mln euro. W czołówce znalazły się województwa mazowieckie, wielkopolskie oraz lubelskie – z łączną kwotą ponad 6 mld euro. Kwota ta w przeliczeniu na 1 ha UR wyniosła dla Polski 1124 euro, natomiast dla Dolnego Śląska 917 euro. Liderami w tym względzie pozostają województwa świętokrzyskie, małopolskie i śląskie (ponad 1300 euro/ha UR). W nieco gorszym świetle przedstawia region dolnośląski wykorzystanie środków publicznych PROW w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów wiejskich (11 pozycja w kraju z kwotą 1030 euro) przy dominacji województwa podlaskiego (2572 euro/mieszkańca) oraz warmińsko-mazurskiego (1823 euro/mieszkańca)[Zawalińska 2009, informacja –minrol].

Działanie „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” stawia region dolnośląski na dalekiej – 12 pozycji w kraju z udziałem niespełna 3,5%. W województwach mazowieckim i lubelskim udział ten był 3-krotnie wyższy. W zakresie działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” dla gospodarstw żywotnych ekonomicznie i nie przekraczających powierzchni 300 ha UR przewidziano jednorazową premię w wysokości 75000 zł. Łączna pula środków finansowych wyniosła 420 mln euro. Dolny Śląsk stanowił udział 4,3% w skali kraju zajmując 8. miejsce w kraju. Liderami w byli rolnicy z województwa mazowieckiego i wielkopolskiego, którzy wykorzystali stanowiły ponad 29% kwoty krajowej. Województwo dolnośląskie pod względem wielkości gospodarstw wyrażonych w ESU plasuje się w kraju na 8. pozycji i jest to wartość wyższa o około 1/5 aniżeli średnia w kraju [Kutkowska 2010]. Najślabsze ekonomicznie gospodarstwa reprezentują województwa: podkarpackie (16 pozycja), małopolskie i śląskie, najmocniejsze zaś: wielkopolskie (1 pozycja), kujawsko – pomorskie oraz zachodniopomorskie. Siłę ekonomiczną przeciętnego gospodarstwa dolnośląskiego oszacowano na 4,06 ESU, podczas gdy dla województw wielkopolskiego oraz kujawsko-pomorskiego była to kwota prawie 2-krotnie wyższa.

W ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom PROW 2007-2013” do pomocy zakwalifikowano jedynie ponad 700 wniosków, co stawia region na ostatnich pozycjach w kraju, również z bardzo niskim udziałem (0,12%) w ogólnej populacji gospodarstw. W tym działaniu dominowały gospodarstwa z województw: wielkopolskiego, mazowieckiego oraz lubelskiego. Udział Dolnego Śląska w kopercie krajowej to jedynie 3,2%. W zakresie dystrybucji rent strukturalnych województwo dolnośląskie zajmuje 8. pozycję, gdzie alokacja wyniosła 4,9% środków krajowych. Ta forma pomocy połączona była często z działaniem poprzednim zwiększając tym samym efektywność wykorzystania funduszy.. Świadczy to również o mniejszej aktywności rolników powyżej 55 roku życia aniżeli w województwach wielkopolskim, mazowieckim i lubelskim, które znalazły się w czołówce wykorzystania środków. Do

końca roku 2011 zatwierdzono do realizacji ponad 19,9 tys. wniosków. Główną formą przekazania gruntów była darowizna na rzecz następcy (ponad 54% beneficjentów), i na powiększenie innego gospodarstwa (46%).

W ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” przeznaczono kwotę 78 mln euro z czego środki zakontraktowane stanowiły 45,3%. Udział w ogólnej puli krajowej jaki przypadł na województwo dolnośląskie wyniósł 3%. Liderami w wykorzystaniu tych funduszy okazały się województwa wielkopolskie, mazowieckie i kujawsko - pomorskie (łącznie 50% kwoty krajowej). W województwie dolnośląskim zrealizowano płatność dla ponad 9 tys. producentów rolnych, którzy skorzystali z ponad 30 tys. usług doradczych.

Działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych” stanowi jedno z najbardziej popularnych wśród producentów rolnych form dofinansowania podejmowanych inwestycji. Budżet środków finansowych wyniósł 2,18 mld zł z czego 4,27% przypadło na Dolny Śląsk. Głównymi beneficjentami środków były województwa: mazowieckie (16,9%), wielkopolskie (12,8%) oraz lubelskie (11,1%). Najmniejsze środki trafiły do województw lubuskiego i śląskiego (poniżej 2,5%). Do końca roku 2011 zrealizowano ponad 31,5 tys. operacji w ponad 28 tys. gospodarstw. Kwota udzielonego wsparcia na inwestycje zakończone dotyczyła zakupu i wyposażenia sprzętu ruchomego (28,7 tys. operacji), budowa, remont i modernizacja budynków to ponad 1 tys. operacji. Ponadto działanie to łączono razem z działaniem 113 „Renty strukturalne” w 8,9% przypadków. W skali kraju zakupiono sprzęt ruchomy i maszyny w liczbie: ciągniki rolnicze - ponad 21 tys. sztuk, maszyny i urządzenia do produkcji roślinnej – 176 tys. sztuk, maszyny i urządzenia do produkcji zwierzęcej 20,5 tys. sztuk, budynki gospodarcze o powierzchni 1650 tys. mkw., założono 5 tys. ha plantacji wieloletnich. Średnia wartość inwestycji na beneficjenta wyniosła 316 tys. zł, a łączna kwota inwestycji 9,98 mld zł.

Dofinansowanie inwestycji w zakresie modernizacji i budowy zakładów przetwórstwa artykułów rolnych i infrastruktury handlu hurtowego realizowano w działaniu: „Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Środki przeznaczone na realizację zadań wynoszą 932 mln euro. Według alokacji funduszy na województwa najwięcej przypadło na wielkopolskie (15,7%), mazowieckie (14%) oraz lubelskie (11%). Dolny Śląsk zajmuje 9-tą pozycję z udziałem 4,4%. Do końca 2011 roku zrealizowano ponad 700 operacji na łączną kwotę ponad 777 mln zł. Osoby prawne reprezentowało 283 przedsiębiorstwa, natomiast fizyczne 196 przedsiębiorstw.

Dolny Śląsk zajmuje wysoką – 3 pozycję w kraju w zakresie alokacji środków w działaniu „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”. Przed regionem uplasowały się województwa wielkopolskie (udział 11,6%) oraz lubelskie (10,3%). Schematem I – scalaniem gruntów objęto powierzchnię 60,5 tys. ha gruntów rolnych oraz 5,5 tys. ha gruntów leśnych i zarazem 19,3 tys. gospodarstw rolnych. W ramach schematu II wydano 307 decyzji na kwotę 80 mln zł. Zatwierdzone operacje umożliwią realizację melioracji na powierzchni 4,8 tys. ha użytków gruntowych oraz 259 tys. ha użytków gruntowych w zakresie podstawowych – oddziałujących na powierzchnię. Odtworzenie majątku

w gospodarstwach rolnych, w tym inwentarza żywego oraz plantacji wieloletnich, zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych możliwe jest przy współudziale środków finansowych z działania „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań” z alokacją na poziomie 100 mln euro. Jedynie na 3 województwa: lubelskie, mazowieckie i świętokrzyskie – przypadło ponad 77% udział w skali krajowej. Dolny Śląsk to zaledwie 0,35% udział i 10. pozycja w kraju. W zakresie poprawy jakości produkcji i wzrostu spożycia produktów rolnych objętych systemami jakości uruchomiono działanie „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” z budżetem w wysokości 30 mln euro. Udział województwa dolnośląskiego w alokacji wyniósł 3,9% co uplasowało region na 9-tej pozycji w kraju. Dominują województwa mazowieckie (14%) oraz małopolskie (12,8%). Do końca 2011 roku wydano 12,5 tys. decyzji na kwotę łączną 8,6 mln zł z czego większość dotyczyła wytwarzania produktów z grupy „Owoce, warzywa i zboża świeże lub przetworzone”. Zrealizowano płatności dla 8 tys. gospodarstw.

Zachęcanie producentów rolnych do tworzenia grup realizowane jest w ramach działania „Grupy producentów rolnych” z budżetem 146 mln euro. Województwo dolnośląskie zajmuje czołowe 2 miejsce w kraju (udział 12,1%) po województwie wielkopolskim (udział 21,9%). W skali kraju pomocą objęto 655 grup. Do końca 2011 roku wydano ponad 1 tys. decyzji przyznających kwotę 183 mln zł. W strukturze beneficjentów dominował sektor ziarna zbóż i roślin oleistych (299 grup), sektor drobiu żywego, mięsa i podrobów drobiowych (211 grup), sektor świń żywych i mięsa wieprzowego (183) oraz sektor ziarna zbóż (105).

Koperta finansowa przeznaczona na „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) wynosi 2,45 mld euro. Największymi beneficjentami pomocy są województwa mazowieckie, podlaskie i wielkopolskie (łącznie ponad 45% udziału w kraju), natomiast województwo dolnośląskie uplasowało się na dalekiej 11 pozycji (udział 3,5%), co wynika z uwarunkowań przyrodniczych. Celem działania jest zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi co przekłada się na utrzymanie żywotności obszarów wiejskich oraz zapobieganie wyludniania się tych obszarów. Szczególne znaczenia nabiera zatem rolnictwo sudeckie – wraz ze złożonym problemem strukturalnym. Dla realizacji działania „Program rolnośrodowiskowy” przeznaczono kwotę 2,3 mld euro. W tym zakresie województwo dolnośląskie plasuje się na odległej 11. pozycji z udziałem 5% w skali kraju. W czołówce znalazły się województwa zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie oraz wielkopolskie. W kraju wsparciem został objęty obszar 1,1 mln ha użytków rolnych oraz średnioroczna liczba zwierząt w gospodarstwach – 23,5 tys. sztuk fizycznych.

Budżet w kwocie 443,5 mln euro został przeznaczony na działanie „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”. Dolny Śląsk uplasował się w tym zakresie na 7. pozycji z udziałem ponad 5,4%. Liderami okazały się województwa: mazowieckie (20,7%) oraz warmińsko – mazurskie (15,9%). W efekcie działania zalesiono grunty rolne na powierzchni ponad 20,2 tys. ha z czego 26% to uprawy leśne

iglaste, 13% liściaste, natomiast 61% mieszane. Grunty inne niż rolne to zalesiona powierzchnia ponad 1,8 tys. ha. Województwo dolnośląskie jest liderem w alokacji środków działania „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych”. Całkowity budżet działania to 130 mln euro, podpisano 183 umowy na kwotę łączną 288 mln zł. Odtworzono lasy na powierzchni 27,6 tys. ha, podjęto działania zapobiegające zagrożeniom pożarowym na powierzchni 196 tys. ha.

Na działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” najczęściej środków przeznaczono w województwach mazowieckim i lubelskim (łącznie ponad 30% udział w całkowitym budżecie 345,5 mln euro w skali kraju). Województwo dolnośląskie uplasowało się na 10. pozycji. Zrealizowano ponad 6,4 tys. operacji z czego: usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa – 4,1 tys. operacji, usług dla ludności - 0,73 tys. operacji oraz usług turystycznych i związanych ze sportem - 0,5 tys. operacji. W dalszej kolejności znaczące środki (ponad 1 mld euro) przeznaczono na „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. W działaniu tym czołowe pozycje w kraju zajęły województwa mazowieckie, małopolskie i wielkopolskie (łącznie udział ponad 33%). Dolny Śląsk uplasował się na środkowej 8 pozycji. Zawarto niespełna 6,1 tys. umów z czego najczęściej w zakresie: usług dla ludności (32%), robót i usług budowlanych oraz instalacyjnych (22% umów) oraz usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa (12,2%). Ponad 77% umów dotyczyło mikroprzedsiębiorstw już istniejących. Kwota udzielonej pomocy wyniosła 332,8 mln zł.

Na działanie „Odnowa i rozwój wsi” przeznaczono kwotę 589,5 mln euro z czego 6,1% przypadło na województwo dolnośląskie. Liderami w wykorzystaniu funduszy były województwa: mazowieckie, wielkopolskie i lubelskie (łącznie 30% środków krajowych). Województwo dolnośląskie zajęło 7. pozycję. Do grudnia 2011 roku zakończono realizację 2590 operacji na kwotę ponad 1 mld zł. Realizowano inwestycje w zakresie: budowy, przebudowy, remontu lub wyposażenia obiektów infrastruktury publicznej – 1785 operacji, zaspokajania potrzeb społecznych w zakresie turystyki – 436 operacji, zachowania dziedzictwa kulturowego – 246 operacji. Łącznie operacje dotyczą 2311 miejscowości. Realizacja działania Leader zakłada budżet całkowity w kwocie 787,5 mln euro. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju to alokacja 620,5 mln euro przy największym wykorzystaniu w województwie wielkopolskim (12,6%), mazowieckim (10%), lubelskim i dolnośląskim. Działanie „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania” z budżetem 152 mln euro plasuje województwo dolnośląskie na 6 pozycji (6,8%). Czołówkę wykorzystania stanowią województwa małopolskie i mazowieckie (łącznie 21%). W zakresie wdrażania lokalnych strategii rozwoju podpisano 7 tys. umów oraz zrealizowano 3237 operacji. Funkcjonowanie LGD to realizacja 998 operacji na kwotę 509,7 mln zł przez 336 LGD.

Dopłaty bezpośrednie są najbardziej popularną i jedną z najważniejszych form wsparcia rolnictwa. Dane GUS podają liczbę 70 tys. gospodarstw na Dolnym Śląsku powyżej 1 ha w roku 2010, przy czym płatności bezpośrednio wnioskował nieco ponad 57 tys. gospodarstw. Od roku 2004 liczba beneficjentów tej formy pomocy zmniejsza się o około 0,5 tys. rocznie.

Liczba wniosków złożonych w skali kraju o przyznanie płatności obszarowych zmniejszyła się w latach 2004 – 2009 o ponad 3 tys. do poziomu 1,35 mln, przy czym w roku 2005 nastąpił wyraźny wzrost liczby beneficjentów. Wnioski złożone na Dolnym Śląsku stanowiły niewiele ponad 4% ogólnej ich liczby. W latach 2004 – 2011 kwota jednolitych płatności obszarowych wzrosła niemalże 3,5-krotnie. Wynika to przede wszystkim z zapisów w Traktacie Akcesyjnym dotyczących zasad szczególnych naliczania JPO.

Zdecydowanie przeciwną tendencję wykazują uzupełniające płatności obszarowe – kwota całkowita zmniejszyła się o około 35% w latach 2004 – 2011. Jednak w ogólnym rozrachunku sytuacja zmieniających się relacji JPO oraz UPO wskazuje na korzystniejszą sytuację dla beneficjentów. Suma dopłat bezpośrednich na jednostkę powierzchni sukcesywnie się zwiększa. Udział uzupełniających płatności obszarowych w krajowej kopercie finansowej dla Dolnego Śląska to ponad 7% (182,4mln w roku 2011).

Tendencje zmian rolnictwa dolnośląskiego, a WPR po 2013 roku.

Rolnictwo dolnośląskie w coraz większym stopniu reprezentuje charakter industrialny z nastawieniem na produkcję roślinną. W strukturze zasiewów rośnie sukcesywnie udział zbóż (głównie pszenica i kukurydza) oraz przemysłowych (rzepak). Jako znacząca baza paszowa dla zwierząt w kraju będzie w najbliższych latach odczuwała skutki malejącego pogłowia przede wszystkim trzody chlewnej (wg danych GUS 2012 – poniżej 10,5 mln sztuk) oraz nieznacznego spadku pogłowia bydła. Ponadto liczne zapowiedzi ze strony Komisji Europejskiej oraz Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej – wskazują na zaprzestanie dofinansowania produkcji biopaliw z surowców rolnych już w roku 2013 [Dyrektywy: 2009/28/WE i 2009/30/WE-proponycja zmian]. Zwiększający się udział uprawy kukurydzy w regionie spowoduje najprawdopodobniej problemy z zagospodarowaniem surowce po roku 2014 – jednak przy założeniu stabilizacji na tym rynku w państwach Wspólnoty. Płatności zwierzęce nie będą miały istotnego znaczenia w rolnictwie dolnośląskim – jedynie w przypadku terenów górskich oraz niesprecyzowanej jeszcze formy płatności proekologicznej. Wprowadzenie definicji aktywnych rolników oraz ograniczenia w płatnościach do kwoty 300 tys. euro na gospodarstwo postawi w relatywnie gorszej sytuacji gospodarstwa wielkoobszarowe – których udział na Dolnym Śląsku jest większy niż przeciętna w kraju. W związku z powyższym w interesie kraju powinno być promowanie gospodarstw rodzinnych do powierzchni maksymalnej 300 ha – poprzez możliwość upełnorolnienia z zasobu gruntów Skarbu Państwa pozostających w dzierżawie. W związku z reformą WPR Agencja Nieruchomości Rolnych nie będzie posiadała uprawnień do płatności dla gruntów rolnych, gdyż nie spełni definicji „aktywnego rolnika” [Zagórski 2012]. Bazując na danych z Raportów ARiMR dotyczących działania „Młody rolnik” można stwierdzić, że region dolnośląski postawiony zostanie w niekorzystnej sytuacji zwłaszcza w kontekście obowiązkowego wsparcia dla młodych rolników w perspektywie 2014-2020. Wyzwaniem dla rolnictwa województwa pozostaje również zwiększenie dystrybucji środków finansowych w ramach pakietów rolno – środowiskowych dla gospodarstw mniejszych i średnich obszarowo, gdyż niezgodnie

z zamierzeniem ustawodawcy trafiły one do gospodarstw największych. Znacznie mniejszym wyzwaniem powinien się okazać system płatności dla drobnych producentów rolnych, zwalniający ich z części wymogów środowiskowych, ale jednocześnie mniej korzystny z uwagi na płatność niż dotychczas przede wszystkim z uwagi na dalekie zmiany w przemianach obszarowych (umiarkowana i silna koncentracja) gospodarstw dolnośląskich.

Podsumowanie

Objęcie rolnictwa dolnośląskiego regulami Wspólnej Polityki Rolnej wpłynęło korzystnie na przemiany społeczno-ekonomiczne na obszarach wiejskich. W relacji do okresu sprzed akcesji nastąpił wzrost produkcji o 17,5%, dochodów o 114% oraz 12,5-krotny wzrost wsparcia finansowego kierowanego do gospodarstw kanałami pozarynkowymi. Udział gospodarstw inwestujących w trwałe środki produkcji w jednostkach powyżej 50 ha przekroczył 90%, co przyczyniło się do przemian modernizacyjnych w sektorze rolnictwa

Problemem jest realizacja działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Przede wszystkim dotyczy to niedoszacowania kwot wsparcia terenów ONW – i w znacznej mierze dotyczy to obszarów górskich oraz programów rolnośrodowiskowych, które wdrażane są głównie w gospodarstwach o większych arealach, drugiej strony jednak poprzez funkcjonowanie programów rolnośrodowiskowych, płatności zwierzęcych oraz wsparcia z II filara WPR nastąpiło częściowe przywrócenie pogłowia bydła i owiec – szczególnie w regionie sudeckim.

W subregionie intensywnego rolnictwa instrumenty WPR okazały się mało atrakcyjne dla istniejącej i potencjalnej produkcji zwierzęcej. Produkcja roślinna przy swoim daleko idącym wsparciu jest bardziej konkurencyjna i korzystna w obszarze rolnictwa industrialnego z efektu skali. W obecnym kształcie WPR największe korzyści finansowe osiągają gospodarstwa duże przede wszystkim te o obszarze powyżej 100 ha UR, często uczestniczące w programach rolnośrodowiskowych i korzystające ze wsparcia modernizacyjnego. Efekt dochodowy w tych jednostkach jest zdecydowanie korzystniejszy – nawet przy ekstensyfikacji produkcji – aniżeli w gospodarstwach średnich i małych.

Działania z zakresu rent strukturalnych oraz jednorazowej premii dla młodych rolników wpłynęły korzystnie na przemiany obszarowe rolnictwa dolnośląskiego, z drugiej jednak strony płatności bezpośrednie proces ten spowalniają faworyzując pośrednio właścicieli nieruchomości rolnych.

W Działania na rzecz tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw zajmujących się przetwórstwem artykułów rolnych – spożywczych na Dolnym Śląsku nie odniosły oczekiwanych efektów.

Realnym zagrożeniem dla rolnictwa jest nierówny poziom dopłat bezpośrednich w poszczególnych państwach członkowskich UE. Jedną z kluczowych kwestii, na którą bezpośrednio wpływa polityka rolna na poziomie krajowym jest umożliwienie

przekształceń własnościowych na rynku ziemi rolniczej z udziałem gruntów Skarbu Państwa w taki sposób, aby stworzyć silne ekonomicznie gospodarstwa rodzinne poprzez upełnomocnienie już istniejących jednostek.

Szansą dla rolnictwa dolnośląskiego, a w szczególności jego dywersyfikacji, są proponowane zmiany we WPR po roku 2013 – które prawdopodobnie wpłyną na dywersyfikację upraw, będą korzystniejsze dla gospodarstw mniejszych obszarowo, a „greening” oraz modulacja w połączeniu z regresją w płatnościach obszarowych dla gospodarstw większych obszarowo spowodują zmiany w produkcji na bardziej przyjazne środowisku i służące realizacji rozwoju zrównoważonego. Najistotniejszą formą wsparcia pozostaną w dalszym ciągu płatności bezpośrednie w ramach nowego systemu.

Piśmiennictwo

Berbeka T. 2010 Oddziaływanie instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na realizację celu produkcyjno-ekonomicznego rozwoju zrównoważonego w gospodarstwach konwencjonalnych na Dolnym Śląsku [W]: Kutkowska B. (red.) 2010, Rozwój zrównoważony rolnictwa i obszarów wiejskich na Dolnym Śląsku ze szczególnym uwzględnieniem celu produkcyjno-ekonomicznego, IRWiR PAN Warszawa.

Brzóska M. 2006: Wizja polskiej wsi i rolnictwa. [W:] Polska wieś 2006. Raport o stanie polskiej wsi. FDPA, Warszawa, s. 161-173.

Informacja na temat realizacji PROW 2007-2013. Minrol, Warszawa, 2012 r. 15 czerwca

Kutkowska B. 2006. Ocena skuteczności wspierania gospodarstw rolniczych położonych na terenach ONW na Dolnym Śląsku. Wieś i Rolnictwo nr 4(133), Warszawa, s. 90-102.

Kutkowska B. 2009, Regionalne wykorzystanie instrumentów wsparcia rolnictwa i obszarów miejskich z uwzględnieniem ich zrównoważonego rozwoju. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, nr (1) 50, s. 33-45.

Powszechny Spis Rolny2010, GUS, Warszawa 2011

Raport o stanie wsi „Polska Wieś 2012” pod red. J.Wilkina i I. Nurzyńskiej, Warszawa 2012.

Raport z działalności ARiMR, stan na dzień 30 sierpnia 2012

Rocznik Statystyczny Rolnictwa, GUS, Warszawa 2011

Rowiński J. 2010. Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich (studia porównawcze), Raport nr 178. Wyd. IERiGŻ-PIB. Warszawa 13-15.

Winiarski B. (red.) 2006: Polityka gospodarcza. PWN, Warszawa

Woś A. 2000: Inwestycje i akumulacja w rolnictwie chłopskim w latach 1988-1998. IERiGŻ, Warszawa.

Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, cz.1 i cz.2, Warszawa, 2009.

Zagórski M. 2012. WPR po 2013 roku – ocena i propozycje modyfikacji. Wieś i rolnictwo nr 1/2012 (1540, 45-64.

Zawalińska K. 2009, Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Wyd. IRWiR PAN Warszawa, s. 192-203.

Summary

In the study the share of financial assets absorption intended for agricultural farms of Lower - Silesian agriculture was introduced. The test of province place qualification in country scale were also executed. For Lower Silesian agriculture the largest meaning had such instruments as: direct payments and support for less favoured areas, agri-environmental programmes and structural pensions. After the year 2007 also the support instruments for agricultural producers groups, modernization of agricultural farms and action for improvement of agricultural and forest infrastructure. The present shape of the financial support steered for agricultural farms strengthens in the region first of all larger scale farms with plant production profile. The instruments of Common Agricultural Policy did not contribute to expected development of the animal production in the Provence and was not also successful to create the suitable processing base in agri-food sector. Actions from the range of structural pensions and single bonus for young farmers positively influenced for agrarian transformations of Lower -Silesian agriculture, however from the other hand the direct payments favouring the owners of agricultural properties slow down this processes. The essential challenge remains the support for family farms in the range of land turnover from State land resources. The chance for Lower -Silesian agriculture, and in the peculiarity of it's diversification are proposed changes in Common Agricultural Policy after the year 2013 - which probably will influence on diversification of tillages, be more profitable for smaller farms but the „greening” and modulation in the connection with „capping” for larger farms will cause the changes in production on environmental more friendly and fulfilling the realization of sustainable development. The direct payments will stay the most essential form of support in frames of new system.

Informacje o autorach:

Barbara Kutkowska Professor,

email: barbara.kutkowska@up.wroc.pl

Tomasz Berbeka PhD,

e-mail: tomasz.berbeka@up.wroc.pl

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu,
Instytut Nauk Ekonomicznych i Społecznych,
Plac Grunwaldzki 24a, 50-363 Wrocław

Izabela Lipińska

Wspieranie ubezpieczeń rolnych przez państwo – aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne

Agricultural insurance subsidized by the state – legal, economic and social aspects

Działalność rolnicza wiąże się z koniecznością podejmowania przez rolników decyzji, których efekty mogą być odmienne od spodziewanych. Aby w pewnym stopniu zniwelować niepożądane utraty dochodów, konieczne jest zastosowanie pewnych instrumentów zarządzania ryzykiem. Wśród nich doniosłą rolę odgrywają zawierane umowy ubezpieczenia.

Celem artykułu jest zatem wskazanie pozycji państwa w zakresie stosowania ubezpieczeń rolnych. W UE cały czas toczą się prace nad nowymi sposobami zarządzania ryzykiem i stabilizacją dochodów rolniczych. Jednocześnie poszukuje się środków, które by motywowały rolników do zawierania odpowiednich umów, a państwu dawały możliwość większego ich wsparcia.

Wstęp

Szeroko rozumiana działalność rolnicza wiąże się z koniecznością podejmowania przez rolników decyzji, których efekty mogą być odmienne od spodziewanych. Jest ona bowiem nieprzewidywalna, co wynika w szczególności z jej charakteru i uzależnienia od wielu czynników zewnętrznych, na które człowiek albo w ogóle nie ma wpływu, albo jest on ograniczony. Aby w pewnym stopniu zniwelować niepożądane utraty dochodów przez rolników, konieczne jest zastosowanie instrumentów zarządzania ryzykiem. Wśród nich doniosłą rolę odgrywają zawierane umowy ubezpieczenia. Mogą one mieć charakter umów obowiązkowych, jak i dobrowolnych, co najczęściej wynika z przyjętej przez poszczególne państwa polityki rolnej.

Rola ubezpieczeń gospodarczych, w tym w szczególności rolnych, rośnie. Jest to widoczne w działaniach podejmowanych przez niektóre rządy krajów rozwijających się, które coraz częściej angażują się w różnego rodzaju programy ubezpieczeń dla rolnictwa. Mają one na celu wsparcie tej branży na wypadek zaistnienia negatywnych zjawisk klimatycznych. Najlepszym tego przykładem mogą być Chiny, których bogaty katalog ubezpieczeń, a w szczególności subsydiów do ubezpieczeń uplasował je w 2008 r. na drugim miejscu na świecie, po USA¹. Innym przykładem mogą być Indie i Meksyk,

¹ Dotyczy to w szczególności takich prowincji jak: Jiangsu, Jilin, Xinjiang, Hunan, Sichuan, and Inner Mongolia, gdzie w 2007 r. został wdrożony specjalny program pilotażowy. Szerzej: *China: Innovations in Agricultural Insurance Promoting Access to Agricultural Insurance for Small Farmers*, The World Bank 2007, s. 36 i nast.

gdzie na szeroką skalę zostały rozwinięte ubezpieczenia upraw polowych². Ponadto wiele państw wdraża programy pilotażowe, których celem ma być stworzenie najbardziej efektywnego systemu zapobiegania utracie dochodów przez rolników na skutek wystąpienia niekorzystnych warunków pogodowych.

Problematyka ubezpieczeń rolnych, pojmowana jako jeden z podstawowych instrumentów zarządzania ryzykiem, jest niezwykle istotna bowiem jest ściśle związana z zapewnieniem szeroko rozumianego bezpieczeństwa żywności. Może ona być rozpatrywana z wielu punktów widzenia, w tym prawnego, ekonomicznego i społecznego. Aby instrument ten mógł pełnić swe funkcje, mimo że przybiera formę umowy cywilnoprawnej, niezbędna jest właściwa regulacja, która by uwzględniała szczególnie charakter produkcji rolnej. Jednakże pojawia się pytanie, czy rolnik jest zainteresowany zawarciem umowy ubezpieczenia? Jaka powinien być rola państwa w ich upowszechnianiu?

Celem artykułu jest wskazanie pozycji państwa w zakresie stosowania ubezpieczeń rolnych. W szczególności chodzi o udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaką rolę powinno odgrywać państwo, jako podmiot wspierający działania prewencyjne w przypadku wystąpienia zjawisk katastroficznych?

Podstawową metodą zastosowaną w pracy była dogmatyczna analiza tekstów normatywnych. Badaniu zostały poddane akty prawne polskie i unijne. Wykorzystano także rodzimą oraz międzynarodową literaturę przedmiotu.

Ryzyko w działalności rolniczej

Każda podejmowana działalność wiąże się z koniecznością ponoszenia pewnego ryzyka. Z powodu trudności prowadzenia działalności rolniczej, jego skala jest dużo większa w porównaniu z innymi działaniami gospodarki. Wynika to ze specyficznych cech produkcji rolnej, która w pewnym stopniu nie zależy od producenta, a determinują ją między innymi anomalie pogodowe, zmiany cen na rynku rolnym, czy np. rozwijająca się technologia³. Ponadto rolnictwo jest szczególną dziedziną gospodarki także ze względu na długi cykl produkcji. Trwa on prawie rok, a więc z tego powodu nie zawsze można dokładnie określić wielkość zysków z danej inwestycji⁴. Dlatego, niezmiernie istotne jest zdefiniowanie obszarów niepewności, które da się poznać i kwantyfikować, co wpłynie na lepsze poznanie zagrożeń oraz zmniejszenie obszaru ryzyka.

Mimo, że istnieje wiele typów ryzyka, to w przypadku działalności rolniczej można wskazać jego trzy grupy⁵. W ramach pierwszej z nich, po stronie rolnika ciąży ustawowy obowiązek podjęcia pewnych środków prewencyjnych, jak np. zawarcie umowy ubezpieczenia. Druga grupa obejmuje ryzyko, które jest mało istotne dla jego działalności, i tym samym stanowi jego stratę. Natomiast ostatnia grupa, wychodzi poza dostępne metody i środki zapobiegawcze, a jednocześnie koszty prewencji nie są współmierne do możliwości rolnika⁶.

² Tak np. *Enhancing Crop Insurance in India*, The World Bank 2011, s. 19 i nast.

³ Zob. Janowicz-Lomott M., Łyskawa K.: Wspieranie ubezpieczeń rolnych przez państwo – doświadczenia polskie i wskazania unijne, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 2/2009, s. 128.

⁴ Zob. Kłoczko-Gajewska A., Sulewski P.: Postawy rolników wobec ryzyka oraz sposoby jego ograniczania, Warszawa 2009, s. 109.

⁵ Sangowski T. (red.): *Vademecum ubezpieczeń gospodarczych*, Saga Printing, Poznań 1998, s. 120 i nast.

⁶ Zob. Janowicz, op. cit., s. 128.

Pośród wielu zagrożeń, które występują w rolnictwie, podstawowym jest ryzyko o charakterze przyrodniczym (klimatycznym)⁷. Jego wystąpienie jest kreowane przez naturę. Ma ono ogromny wpływ na wielkość produkcji i jej jakość. Ryzyko to można podzielić na dwie grupy – katastroficzne i niekatastroficzne. Pierwsze z nich obejmuje wszelkie zjawiska, takie jak: intensywne opady atmosferyczne, powodzie, susze, silne wiatry, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, etc. które prowadzą do powstania szkody⁸. Natomiast do drugiej grupy należą stany czynników, które nie odbiegają istotnie od normy, jak np. większe niż średnie opady deszczu⁹. Warto w tym miejscu dodać, że producent rolny w przypadku omawianego typu ryzyka, nie ma możliwości podjęcia działań, które by go uchroniły przed jego wystąpieniem. Zmienne warunki pogodowe pozostają całkowicie poza kontrolą człowieka. Jednakże może on niwelować jego skutki podejmując decyzję o zawarciu wspomnianej umowy ubezpieczenia.

Problematyka wspierania ubezpieczeń – ujęcie globalne

Ryzyko katastroficzne może mieć charakter globalny, międzynarodowy lub lokalny, w odniesieniu do danego kraju. Zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi przynosi duże korzyści w stosunku do kosztów, które powoduje. Międzynarodowa Strategia ONZ na rzecz ograniczania zakresu klęsk żywiołowych zdefiniowała je jako: „działania podjęte w celu zmniejszenia ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i niekorzystnych skutków zagrożeń naturalnych poprzez systematyczną analizę i zarządzanie przyczynami klęsk żywiołowych, w tym poprzez unikanie zagrożeń, zmniejszenie społecznej i gospodarczej podatności na zagrożenia i większą gotowość na wypadek wystąpienia niekorzystnych zjawisk”¹⁰.

Elementem, który scala wszystkie programy ubezpieczeniowe i systemy wsparcia w sytuacjach kryzysowych na świecie, jest pomoc publiczna. Tylko z małymi wyjątkami, jak ubezpieczenie od skutków wystąpienia gradu, państwa wspierają rozwój ubezpieczeń i zachęcają rolników do ich zawierania, często poprzez dopłaty do składek ubezpieczeniowych.

Oczywiście, w tym miejscu może pojawić się pytanie dlaczego państwo ma wspierać ubezpieczenia rolne? Rozważania należy zacząć od stwierdzenia, że zarówno sama sytuacja na rynku, jak i bardzo często pewne „przeszkody” legislacyjne, wywołują konieczność interwencji ze strony państwa. To na nim ciąży obowiązek szybkiej identyfikacji tych przeszkód oraz takie nimi sterowanie, by pomóc rolnikom nie tylko w zmaganiu się z ryzykiem, ale jednocześnie z jego właściwym zarządzaniem. Jest to możliwe poprzez stosowanie odpowiednio dobranych instrumentów finansowych.

⁷ Zob. Fulneczek R.: Świadomość ubezpieczeniowa rolników a potrzeba ubezpieczenia, *Rozprawy Ubezpieczeniowe. Zeszyty*, 2/2007, s. 126.

⁸ Tak np. Preś J.: *Zarządzanie ryzykiem pogodowym*, Warszawa 2007, s. 7.

⁹ Pisze o tym Jankowski P., Wojciechowska K.: *Specyfika ryzyka katastroficznego w działalności rolniczej*, [w:] *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem*, red. D. Walczak, Toruń 2010, s. 136.

¹⁰ Zob. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego - Strategia UE na rzecz wspierania działań zmniejszających ryzyko związane z klęskami żywiołowymi w krajach rozwijających się {SEK(2009) 217} {SEK(2009) 218} {SEK(2009) 220} /* COM/2009/0084 końcowy/2 */*, <http://eur-lex.europa.eu/> [Data pobrania 10.09.2012].

Jednym z głównych argumentów przemawiających za angażowaniem się państwa w system ubezpieczeń rolnych jest możliwość wystąpienia tzw. ryzyka systemowego. Oddziałuje ono jednocześnie na wiele gospodarstw rolnych. Ponadto w krótkim czasie może generować straty dla wielu ubezpieczycieli. Zatem publiczna interwencja jest jak najbardziej uzasadniona, ponieważ nie istnieje prywatna reasekuracja, która byłaby w stanie wziąć tak ogromną odpowiedzialność, na wypadek zaistnienia chociażby najmniejszego ryzyka.

Ponadto, jak podkreślają Mahul i Stutley, w zarządzaniu ryzykiem w rolnictwie w oparciu o ubezpieczenia, istnieje asymetria sytuacji¹¹. Mianowicie nie ma systemu ubezpieczeniowego, który by sprostował – negatywnej selekcji (*adverse selection*) oraz pokusie nadużycia (*moral hazard*). Pierwsza z nich dotyczy sytuacji, gdy zakład ubezpieczeniowy ma gorszą informację na temat prowadzonej przez rolnika działalności, niż rolnik wykupujący polisę. Z kolei pokusa nadużycia odnosi się do sytuacji, w której istnienie umowy ubezpieczenia zmienia sposób zachowania ubezpieczonego - rolnika, począwszy od momentu gdy przestaje on ponosić pełne koszty skutków swojego postępowania. Obie sytuacje są ściśle związane z szacowaniem ryzyka i monitorowaniem zachowań rolników, co w przypadku prywatnych podmiotów może być bardzo trudne. Skutkiem czego będzie konieczność ponoszenia wysokich, nawet zaporowych kosztów transakcyjnych, które mogą uniemożliwić rozwój rynku prywatnych ubezpieczeń. W tym przypadku wyraźnie widać rolę państwa, która polega na eliminowaniu asymetrii sytuacji. Może się ona przejawiać chociażby w prowadzeniu i udostępnianiu publicznych danych dotyczących warunków pogodowych i ich zmiennych. To na ich podstawie ubezpieczyciele w wiarygodny sposób mogą projektować umowy ubezpieczenia. Ponadto dużą rolę mogłyby tu odegrać ośrodki doradztwa rolniczego, które by kontrolowały i wspierały rolników w zarządzaniu ryzykiem w obrębie gospodarstwa rolnego.

Rola państwa mogła by też polegać na łagodzeniu skutków utraty plonów z powodu np. wystąpienia chorób, poprzez zapewnienie bezpośrednich rekompensat o ile nie byłby one w sprzeczności z ideą zawierania umów ubezpieczenia.

Warto dodać, że rolnicy zdają sobie sprawę z zagrożenia występowania ryzyka produkcyjnego, ale nie zawsze z jego zakresu. Może to prowadzić wystąpienia tzw. błędów poznawczych (*cognitive failures*), które polegają na tym, że rolnik przeszacuje prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka lub dotkliwości zdarzenia katastroficznego¹². W tym zakresie państwo również mogłoby pełnić doniosłą rolę poprzez oferowanie np. właściwego doradztwa rolnego i ubezpieczeniowego.

Powszechnym na niemalże całym świecie powodem, dla którego rolnicy unikają zawierania umów ubezpieczenia jest słabe zrozumienie korzyści jakie ono niesie. Ubezpieczenie jest często pojmowane jako nierealna inwestycja, gdyż składki są wnoszone każdego roku, a rekompensaty wypłacane znacznie rzadziej. Przez wielu producentów rolnych, ubezpieczenia są postrzegane jako przywilej bogatych.

¹¹ Zob. Mahul O., Stutley C. J.: *Government support to agricultural insurance. Challenges and options for developing countries*, Waszyngton 2010, s. 33 i nast.

¹² Zob. Tamże. s. 35 i nast.

Odpowiednio w celu unikania niekorzyści i strat należy zarządzać ryzykiem, poprzez dokonywanie wyboru pomiędzy alternatywnymi sposobami postępowania¹³. Pewnym niebezpieczeństwem jest sytuacja, w której w obliczu ryzyka, rolnicy mogą przyjmować różne postawy, jak np. rezygnowanie z działalności rolniczej. W tym przypadku wyraźnie zaznacza się rola państwa w podtrzymywaniu działalności rolniczej na obszarach podatnych na ryzyko wystąpienia klęsk żywiołowych. Tym samym działania te będą ograniczały wyludnianie wsi.

Ubezpieczenia dotowane w UE

Ustawodawca unijny wielokrotnie podejmował problem wspierania gospodarstw rolnych w przypadku występowania zjawisk katastroficznych. Przykładem może być Rozporządzenie Komisji nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001. Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustalił, że niekorzystne zjawisko klimatyczne, które może być porównane do klęski żywiołowej oznacza warunki pogodowe, takie jak: mróz, grad, lód, deszcz lub susza, które niszczą ponad 30 % średniej rocznej produkcji danego rolnika z ubiegłych trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu ubiegłych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej. Odpowiednio na wypadek jego wystąpienia, państwo – właściwy organ publiczny - musi formalnie uznać zjawisko katastroficzne za klęskę żywiołową.

Inna forma pomocy jest przewidziana w Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu¹⁴. Mianowicie dla producentów rolnych, którzy spełniają warunki zawarte w Załączniku I omawianego rozporządzenia, mogą być stosowane dopłaty do składek ubezpieczeniowych. Chodzi tu tylko o te gospodarstwa, które należą do kategorii mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Zatem są to przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 250 pracowników, i których roczny obrót nie przekracza 50 milionów EUR a/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 43 milionów EUR (art. 2 Załącznika nr I). Ponadto do grupy wyłączonej z tej pomocy należą także te przedsiębiorstwa które wraz z właścicielami lub podmiotami zależnymi przekraczają wskazane limity¹⁵. Za przedsiębiorstwo małe i średnie nie uważa się ponadto tych, w których 25 % lub więcej kapitału posiada co najmniej jeden organ państwowy. Zgodnie z art. 12 Rozporządzenia nr 1857/2006 wysokość pomocy brutto nie może przekroczyć 80 % kosztów składek ubezpieczeniowych, jeżeli w polisie wyszczególnione jest objęcie ubezpieczeniem jedynie strat spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, które mogą być porównane do klęsk żywiołowych. Natomiast w przypadku mniejszych strat niż wskazane lub spowodowanych chorobami zwierząt lub roślin lub epidemiami szkodników, jej wysokość nie może przenosić 50 % kosztów składek

¹³ Zob. Ługiewicz I., Szymański M.: *Minimalizacja ryzyka w gospodarstwach rolnych*, [w:] *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem*, red. D. Walczak, Toruń 2010, s. 180.

¹⁴ Dz. U. L 214 z 9.8.2008, s. 3-47.

¹⁵ Pisze na ten temat Janowicz-Lomott M., Łyskawa K.: *Wspieranie ubezpieczeń rolnych przez państwo – doświadczenia polskie i wskazania unijne*, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 2/2009, s. 131.

ubezpieczeniowych. Warto dodać, że omawiana pomoc nie może być ograniczona do ubezpieczenia zapewnianego przez jedną tylko firmę ubezpieczeniową lub grupę firm lub do ubezpieczenia uzależnionego od warunku, że umowa ubezpieczenia ma być zawarta z firmą założoną w danym państwie członkowskim (art. 12 pkt 3 Rozporządzenia nr 1857/2006).

Skutkiem dokonania bilansu i przeglądu ustawodawstwa prawnorolnego (tzw. „*Health check*”) pod kątem konieczności weryfikacji Wspólnej Polityki Rolnej było uchwalenie Rozporządzenie nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003¹⁶. Już w Preambule do rozporządzenia ustawodawca podkreślił, że „ze względu na rosnące znaczenie skutecznego zarządzania ryzykiem państwa członkowskie powinny otrzymać możliwość współfinansowania składek ubezpieczeniowych, jakie rolnicy płacą w związku z ubezpieczeniem upraw, zwierząt i roślin jak również współfinansowania rekompensat za niektóre straty gospodarcze poniesione w przypadku chorób zwierząt lub roślin oraz incydentów środowiskowych”¹⁷. Jednocześnie zwrócił on uwagę na potrzebę określenia warunków wnoszenia wkładu finansowego w składki z tego tytułu. Na mocy omawianego rozporządzenia zostało przewidziane tzw. wsparcie specjalne, które może przybrać między innymi formę dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin. W art. 70 Rozporządzenia ustawodawca przewiduje możliwość stosowania omawianych dopłat do ubezpieczenia od strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi oraz chorobami zwierząt lub roślin lub inwazją szkodników. Przez straty gospodarcze należy rozumieć wszelkie dodatkowe koszty poniesione przez rolnika w wyniku podjęcia przez niego środków nadzwyczajnych w celu zmniejszenia podaży na danym rynku lub wszelką znaczną utratę produkcji (art. 70 pkt 1c). Natomiast za niekorzystne zjawiska klimatyczne, uważa takie warunki pogodowe, które mogą być porównywane do klęsk żywiołowych, takich jak mróz, grad, lód, deszcz lub susza (art. 70 pkt 1a).

Wkład finansowy może być przyznany wyłącznie w odniesieniu do strat spowodowanych niekorzystnym zjawiskiem klimatycznym, chorobą zwierząt lub roślin, lub inwazją szkodników, które niszczą więcej niż 30 % średniej rocznej produkcji rolnika z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu wcześniejszych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej (art. 70 pkt 2). Ponadto dopłata przyznawana na rolnika nie może przekraczać 65 % należnej składki z tytułu ubezpieczenia. Ustawodawca unijny przewiduje, że państwa członkowskie mogą ograniczyć kwotę składki kwalifikującej się do wkładu finansowego, stosując odpowiednie pułapy. Możliwość skorzystania z ubezpieczenia upraw lub zwierząt lub roślin jest dostępna jedynie w przypadku, gdy wystąpienie niekorzystnego zjawiska klimatycznego lub epidemii choroby zwierząt lub roślin lub inwazji szkodników zostały formalnie uznane przez właściwy organ danego państwa członkowskiego. W niektórych przypadkach państwa członkowskie mogą z wyprzedzeniem ustanowić kryteria, na

¹⁶ Dz. U. L 30 z 31.1.2009, s. 16-99.

¹⁷ Pkt 35 preambuły do Rozporządzenia nr 73/2009.

podstawie których będzie można uważać, że wystąpienie wymienionych okoliczności zostało formalnie uznane (art. 70 pkt 4).

Zgodnie z założeniem ustawodawcy, płatności z tytułu ubezpieczeń powinny rekompensować nie więcej niż całkowity koszt poniesionych strat i nie mogą wprowadzać wymagań ani nie określają rodzaju lub ilości dalszej produkcji. Zgodnie z art. 70 pkt 7 omawianego rozporządzenia, wydatki państw członkowskich w zakresie przyznawania dopłat są współfinansowane przez Unię z tzw. pułapu krajowego, w wymiarze 75 % wkładu finansowego. Na podstawie art. 69 pkt 1 Rozporządzenia nr 73/2009, najpóźniej do 1 sierpnia 2011 r. państwa członkowskie mogły podjąć decyzję o wykorzystaniu od roku następującego po tej decyzji do 10 % wartości tego pułapu z przeznaczeniem na wsparcie specjalne¹⁸.

Stosowane w poszczególnych państwach unijnych dopłaty do składek ubezpieczeniowych różnią się w zależności od przyjętej polityki państwa. Często wpierane są szczególne typy produkcji lub typy gospodarstw. Natomiast niektóre z nich traktują dopłaty jako pewnego rodzaju zintegrowany instrument pomocy publicznej, której celem ma być przede wszystkim stabilizacja dochodów rolniczych¹⁹.

Ubezpieczenia dotowane w Polsce

Polska w ramach przynależności do Unii Europejskiej, wraz z przyjęciem i wdrażaniem założeń Wspólnej Polityki Rolnej, podporządkowała się jej kierunkom. Tym samym ograniczeniu uległa pewna swoboda podejmowania wewnętrznych decyzji w zakresie oddziaływania na kształtowanie rodzimej produkcji rolnej i rolnictwa. W niektórych przypadkach ustawodawca unijny z wielką precyzją określa stosowane w ramach WPR instrumenty prawne, w innych zaś wskazuje jedynie propozycje różnych rozwiązań, których przyjęcie i tak będzie prowadziło do realizacji wytyczonych jej celów. Odpowiednio przykładem może być współfinansowanie przez państwo dopłat do ubezpieczeń.

Zagadnienia związane z dotowaniem ubezpieczeń rolnych w Polsce są regulowane ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich²⁰. Ustawa ta określa zasady stosowania dopłat do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie, zawierania i wykonywania umów obowiązkowego ubezpieczenia upraw od określonego ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie (w ramach tzw. umów ubezpieczenia obowiązkowego) oraz zasady udzielania dotacji celowej na pokrycie części odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez suszę.

Stosowane z budżetu państwa dopłaty do składek są realizowane ze środków budżetu państwa ustalonych w ustawie budżetowej z części, której dysponentem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wysokość dopłat jest określana przez Radę Ministrów. W bieżącym roku, zgodnie z rozporządzeniem z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie wysokości dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt

¹⁸ Chodzi tu o ustalone z Załączniku XVIII Rozporządzenia nr 73/2009 wartości pułapu krajowego od 2009r. W przypadku Polski jego wartość na pomoc specjalną nie może przekroczyć w tys. euro w roku 2012r. - 2 788 247, 2013r. - 3 044 518, 2014r. - 3 044 518.

¹⁹ Zob. Agricultural Insurance Schemes, European Commission 2006, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/main-report_en.pdf [Data pobrania 3.09.2012].

²⁰ Dz. U. Nr 150, poz. 1249 wraz z późn. zm.

gospodarskich w 2012 r. ich wysokości wynoszą 50 % składki do 1 ha upraw rolnych i 50 % składki do 1 sztuki zwierzęcia gospodarskiego²¹. Jednocześnie dopłaty te są stosowane w przypadku zawarcia umowy ubezpieczenia z jednym z zakładów, który podpisał umowę z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi²².

Zgodnie z art. 3 ustawy, dopłaty mogą być udzielane do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia:

- 1) upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych, od zasiewu lub wysadzenia do ich zbioru, od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę, suszę, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne lub
- 2) bydła, koni, owiec, kóz, drobiu lub świń od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę oraz w wyniku uboju z konieczności. Warto zaznaczyć, że ustawodawca przewiduje, iż umowa ubezpieczenia może obejmować wszystkie lub tylko wybrane przez producenta rolnego rodzaje ryzyka.

W ramach wspomnianych powyżej zasad określanych na szczeblu unijnym, począwszy od dnia 1 lipca 2008 r. rolnik, który uzyskał tzw. płatności bezpośrednio do gruntów rolnych i płatności cukrowe jest obowiązany zawrzeć umowę ubezpieczenia obowiązkowego upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych od zasiewu lub wydarzenia do ich zbioru od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź, grad, piorun, suszę, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne²³. Obowiązek ten dotyczy ubezpieczenia co najmniej 50% powierzchni upraw. Rolnik powinien zatem zawrzeć umowę z wybranym zakładem ubezpieczeń, wskazanym przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W przypadku nie zawarcia umowy, na producenta rolnego nakładana jest opłata za niespełnienie tego obowiązku. Jej wysokość stanowi równowartość w złotych 2 Euro od 1 ha.

Wydawać by się mogło, że dotowane ubezpieczenia powinny zachęcać rolników do zawierania umów. Jednakże praktyka pokazuje zupełnie coś innego. Jak podkreśla Fulneczek,²⁴ środowisko wiejskie w zbyt małym stopniu interesuje się z jednej strony ubezpieczeniami dobrowolnymi, a z drugiej strony kary nakładane z powodu nie zawarcia umów obowiązkowych nie są stymulatorem do podejmowania decyzji przez rolników. Wielu producentów rolnych utrzymuje, że nie posiadają oni wystarczających środków finansowych, aby zagwarantować odpowiednią ochronę ubezpieczeniową i tym samym rezygnują z nich w ogóle.

²¹ Dz. U. Nr 271, poz. 1602.

²² Do zakładów tych należy obecnie: Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. z siedzibą w Warszawie, Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych „TUW” z siedzibą w Warszawie, Concordia Polska Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych z siedzibą w Poznaniu, HDI Asekuracja Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. z siedzibą w Warszawie.

²³ Zob. Maśniak D.: Rola pomocy publicznej w rozwoju majątkowych ubezpieczeń rolnych, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 1/2008, s. 35.

²⁴ Tak Fulneczek R., op. cit., s. 129-130.

Podsumowanie

Ryzyka w produkcji rolnej nie da się całkowicie wyeliminować, zatem konieczne jest zastosowanie określonych instrumentów, które pozwolą je ograniczyć. Jedną z nich jest interwencjonizm państwowy, który może przybierać charakter finansowy (to np. subsydia do produkcji, dotacje, ulgi podatkowe), protekcyjny (np. cła) bądź regulacyjny (np. normy fitosanitarne).

W UE toczą się obecnie prace nad nowymi sposobami zarządzania ryzykiem i stabilizacją dochodów rolniczych. Jednocześnie poszukuje się środków, które by motywowały rolników do zawierania odpowiednich umów, a państwu dawały możliwość większego ich wsparcia.

Z punktu widzenia rolnika, najprostszym sposobem uniknięcia strat finansowych jest zawarcie umowy ubezpieczenia przed niepożądanymi skutkami anomalii pogodowych. Tu rola państwa, jako podmiotu współfinansującego umowy jest znaczna.

Ubezpieczenia obowiązkowe - sensu largo - podnoszą świadomość ubezpieczeniową rolników. Ustalona wielkość składek może zarówno pobudzać działania pro środowiskowe zakładów ubezpieczeń, jak i prowadzić do podejmowania przez rolników wszelkich kroków do obniżania ryzyka. Jednakże należy pamiętać o tym, że pomoc publiczna oddziałuje negatywnie na konkurencję na rynku, poprzez wsparcie prywatnych podmiotów świadczących ochronę w sektorze rolnym.

Bibliografia

- Agricultural Insurance Schemes, European Commission 2006, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/main-report_en.pdf [Data pobrania 3.09.2012].
- China: Innovations in Agricultural Insurance Promoting Access to Agricultural Insurance for Small Farmers, The World Bank 2007.
- Enhancing Crop Insurance in India, The World Bank 2011.
- Fulneczek R.: Świadomość ubezpieczeniowa rolników a potrzeba ubezpieczenia, *Rozprawy Ubezpieczeniowe. Zeszyty*, 2/2007.
- Jankowski P., Wojciechowska K.: Specyfika ryzyka katastroficznego w działalności rolniczej, [w:] *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem*, red. D. Walczak, Toruń 2010.
- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K.: Wspieranie ubezpieczeń rolnych przez państwo – doświadczenia polskie i wskazania unijne, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 2/2009.
- Kłoczko-Gajewska A., Sulewski P.: Postawy rolników wobec ryzyka oraz sposoby jego ograniczania, Warszawa 2009.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego - Strategia UE na rzecz wspierania działań zmniejszających ryzyko związane z klęskami żywiołowymi w krajach rozwijających się {SEK(2009) 217} {SEK(2009) 218}{SEK(2009) 220}/* COM/2009/0084 końcowy/2*, <http://eur-lex.europa.eu/> [Data pobrania 10.09.2012].
- Ługiewicz I., Szymański M.: Minimalizacja ryzyka w gospodarstwach rolnych, [w:] *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem*, red. D. Walczak, Toruń 2010.
- Mahul O., Stutley C. J.: Government support to agricultural insurance. Challenges and options for developing countries, Waszyngton 2010.
- Majewski E., Sulewski P.: Rolnicy wobec ryzyka produkcyjnego i systemu ubezpieczenia upraw, *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia*, 39/2011.
- Maśniak D.: Rola pomocy publicznej w rozwoju majątkowych ubezpieczeń rolnych, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 1/2008.
- Preś J.: Zarządzanie ryzykiem pogodowym, Warszawa 2007.

Rozporządzenie Komisji nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001, Dz. U. L 358 z 16.12.2006, s. 3.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz. U. L 214 z 9.8.2008, s. 3-47.

Rozporządzenie nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. U. L 30 z 31.1.2009, s. 16-99.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie wysokości dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich w 2012 r., Dz. U. z 2011 r. Nr 271, poz. 1602.

Sangowski T. (red.): Vademecum ubezpieczeń gospodarczych, Saga Printing, Poznań 1998.

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. Nr 150, poz. 1249, z późn. zm.

Summary

Agricultural activities are tied to the necessity of making decisions by farmers. Their effects might be different than expected ones. Thus to eliminate the distorted loss in their incomes, it seems to be necessary to implement proper risk management tools. Among them, the huge role play insurance contracts.

The aim of this article is to indicate the role of government in supporting the agricultural insurances. Constantly in EU some activities are held to establish new methods of risk management and stabilization of agricultural income. Simultaneously, the new tools are the subject of the investigations, that would justify the farmers decision and willing of signing the proper agricultural insurance contracts. That could be a way for the government to subsidy them in larger scale.

Informacje o autorze:

dr Izabela Lipińska

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Katedra Zarządzania i Prawa

Zakład Prawa Gospodarczego i Rolnego

Wiesława Lizińska, Roman Kisiel

Zasoby terenów inwestycyjnych w woj. warmińsko-mazurskim

Resources of investment areas in the Warmia and Mazury province

Celem badań własnych była ocena w opinii władz lokalnych: znaczenia w regionie podmiotów dysponujących atrakcyjnymi terenami inwestycyjnymi, podaży i cech terenów inwestycyjnych, znaczenia działań podejmowanych przez władze lokalne i ich współpracy w celu pozyskiwania nowych terenów inwestycyjnych.

Badania ankietowe przeprowadzono w II połowie 2012 r. wśród władz lokalnych reprezentujących gminy woj. warmińsko-mazurskiego, na terenie których znajdują się tereny inwestycyjne należące do Zasobu ANR (36 z 86 gmin). Dokonano oceny oferty inwestycyjnej Zasobu ANR w woj. warmińsko-mazurskim na tle oferty w kraju. W opinii władz lokalnych najważniejszym podmiotem dysponującym w regionie terenami inwestycyjnymi jest ANR. Tereny inwestycyjne zostały najwyższej ocenione pod względem ich położenia (ocena 2,6 w skali od -5 do 5). Najniższej oceniono ich podaż. Spośród 36 gmin, które wzięły udział w badaniu, 26 współpracuje z innymi podmiotami w celu pozyskiwania nowych terenów inwestycyjnych. Najwyżej oceniono współpracę realizowaną z ANR. Liczba nieruchomości nierolnych znajdujących się ofercie ANR ogółem w Polsce wynosiła 990 (26,9% liczby wszystkich nieruchomości). Udział tego rodzaju nieruchomości w woj. warmińsko-mazurskim był zdecydowanie niższy i wynosił zaledwie 7%. W woj. warmińsko-mazurskim częściej (54,5%) znajdowały się nieruchomości nierolne o powierzchni powyżej 0,5 ha niż ogółem w Polsce (9,3%).

Wstęp, cel i metodyka badań

Gawlikowska-Hueckel wśród czynników, które w pierwszym okresie po akcesji miały w największym stopniu oddziaływać na gospodarkę poszczególnych regionów w Polsce, oprócz m.in.: udziału rolnictwa w zatrudnieniu, czy udziału UE w regionalnym eksporcie, wymieniała również napływ kapitału zagranicznego w formie inwestycji bezpośrednich w regionie (liczba firm, liczba pracujących, przychody ze sprzedaży, wartość środków trwałych, nakłady inwestycyjne)¹.

Wśród obszarów, przyjmujących bezpośrednie inwestycje zagraniczne, wyodrębnionych ze względu na warunki lokalizacyjne można wyodrębnić nowoczesne lub stagnacyjne regiony wiejskie, charakteryzujące się niską populacją oraz relatywnie wysokimi kosztami transakcyjnymi w porównaniu do centrów urbanistycznych. Przedsiębiorstwa bezpośredniego inwestowania podejmując działalność w nowoczesnych regionach wiejskich mogą uzyskać przewagę z tytułu dostępu do taniej siły roboczej, wiedzy technicznej małych i średnich przedsiębiorstw lokalnych, a także menedżerów

¹ K. Gawlikowska-Hueckel: Perspektywy rozwoju gospodarczego polskich regionów w warunkach integracji Polski z Unią Europejską. Zeszyty Naukowe UG, Ekonomia, Gdańsk, 2003, 1.

lokalnych filii korporacji transnarodowych oraz dostęp do międzynarodowej sieci transportu (bliskość do głównych dróg, węzłów kolejowych, portów lotniczych)².

Z punktu widzenia potencjalnego inwestora zewnętrznego (w tym zagranicznego) znalezienie odpowiedniej nieruchomości jest jednym z elementarnych czynników wpływających na podjęcie decyzji lokalizacyjnej. Dokonując oceny określonej oferty inwestycyjnej branych jest pod uwagę szereg jej atrybutów pod względem ilościowym oraz jakościowym. Niejednokrotnie dla potencjalnego inwestora istotna jest ponadto kwestia właściciela nieruchomości³.

W skomplikowanym procesie inwestycyjnym wielkość nakładów i efektów oraz ostatecznie ich relacja zależy od wielu wzajemnie powiązanych, a często trudnych do przewidzenia czynników. Władze lokalne mogą zatem podejmować działania na rzecz wzrostu efektywności inwestycji, dzięki czemu mogą zachęcać inwestorów do podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Jednym z elementów takich działań jest również informowanie potencjalnych inwestorów, jeszcze przed podjęciem decyzji lokalizacyjnej, o cechach terenu przeznaczanego pod inwestycje, a także o lokalizacyjnych udogodnieniach i ewentualnych barierach⁴.

We współcześnie stosowanych rachunkach ekonomicznych efektywności inwestycji w grupie kosztów znajduje się wydatek ponoszony na zakup obiektu inwestycyjnego, czyli nieruchomości, w której działalność będzie prowadzona. Ponadto inwestor będzie brał pod uwagę koszty przystosowania danej nieruchomości, w tym nakłady ponoszone na opłacenie czynności związanych z procedurami uzyskania odpowiednich pozwoleń oraz wyposażenia nieruchomości w dostateczną infrastrukturę.

W wielu aspektach władze gminy mają wpływ na koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa, jak i osiągane przez nich zyski. Sukces działań władz lokalnych w pozyskiwaniu inwestorów na swój teren będzie zatem wypadkową obniżania kosztów podejmowania inwestycji i prowadzenia działalności gospodarczej oraz zwiększania tym sposobem zysków. Część działań gminy mających wpływ na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych wynika bezpośrednio z ustawy o samorządzie gminnym. W świetle tych przepisów władze gminy odpowiadają m.in. za gospodarkę nieruchomościami gwarantującą zachowanie ładu przestrzennego oraz poziom infrastruktury. Wykonywanie zadań, w tym planowanie zagospodarowania oraz podejmowanie inwestycji w zakresie infrastruktury wymaga posiadania odpowiednich narzędzi oraz środków finansowych. Narzędzia mają charakter oddziaływania bezpośredniego lub pośredniego, czyli gmina może bezpośrednio regulować działania podmiotów na lokalnym rynku (uchwały, decyzje, studia, plany) oraz w nim uczestniczyć (inwestycje, sprzedaż mienia, działalność gospodarcza). Ponadto może oddziaływać pośrednio poprzez kształtowanie warunków prowadzenia działalności (stawki podatków, umowy, porozumienia)⁵.

² T. Latocha: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne a rozwój regionalny*, [w:] *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce*, Toruń, 2003, s. 315-323.

³ B., Domański, W. Jarczewski: *Klimat inwestycyjny w województwie małopolskim*. Departament Gospodarki i Infrastruktury, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2006, s. 66.

⁴ M. Trojanek: *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*. Zeszyty naukowe – Seria II, Prace habilitacyjne, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1994, s. 41, 51.

⁵ W. Lizińska, A. Żróbek-Różańska: *Potrzeba zintegrowanych działań władz lokalnych i specjalnej strefy ekonomicznej w pozyskiwaniu inwestorów*. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, Olsztyn 2009, Vol. 17, No 3, s. 95-102.

Zasoby terenów inwestycyjnych zlokalizowanych na terenach gmin ulegają dynamicznym zmianom. Poszczególne tereny inwestycyjne znajdujące się w ofercie poszczególnych podmiotów są sukcesywnie wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej, na innych taka działalność przestaje być prowadzona i ponownie trafiają do oferty. Zmienia się również sposób wykorzystania terenów, które wcześniej nie były wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej, np. w wyniku zmiany przeznaczenia gruntu w dokumentach planistycznych. Jednymi z ważniejszych podmiotów w procesie wykorzystywania terenów pod działalność gospodarczą są władze lokalne. Zarządzając nieruchomościami należącymi do poszczególnych gmin, władze lokalne są także odpowiedzialne (m.in. poprzez opracowywanie dokumentów planistyczne) za wszystkie tereny, które są i mogą stać się obszarami przeznaczonymi pod inwestycje.

Interesy społeczeństwa oraz podmiotów gospodarujących przed samowolnym, przypadkowym lub nieskoordynowanym działaniem władz publicznych zabezpieczają dokumenty opracowywane w ramach polityki przestrzennej. Poprzez sporządzanie takich dokumentów (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyzja władz gminy o warunkach zabudowy, lokalizacja inwestycji celu publicznego) zawierających kierunki polityki przestrzennej określonych władz społeczeństwo i podmioty gospodarujące otrzymują gwarancję stabilności i przejrzystości⁶.

Gminy posiadając znaczny majątek tworzony przez nieruchomości i gospodarując nimi ponoszą dużą odpowiedzialność. Skutki błędnych decyzji z zakresie obrotu gruntami, ich zagospodarowania i użytkowania mają długotrwały charakter. Aby osiągnąć maksymalne efekty z realizacji celów gospodarki nieruchomościami, gmina powinna przyjąć rolę zdecydowanie aktywną. Oznacza to w szczególności aktywny udział gminy w lokalnym rynku nieruchomości⁷.

Drugim ważnym podmiotem dysponującym określonym zasobem terenów inwestycyjnych jest Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR), która zarządzając Zasobem Skarbu Państwa odgrywa ważną rolę w procesie obrotu terenami inwestycyjnymi. Agencja Nieruchomości Rolnych jest dysponentem największych obszarów nieruchomości o zróżnicowanym aktualnym i potencjalnym przeznaczeniu do zagospodarowania. Zróżnicowanie tych nieruchomości pod względem przeznaczenia, a ponadto rozmieszczenia może powodować, iż nie zawsze mogą one być zagospodarowane, czy też rozdysponowane w sposób samodzielny przez Agencję⁸.

Głównym celem podejmowanych badań i przeprowadzonych analiz była ocena w opinii władz lokalnych:

- znaczenia w regionie podmiotów dysponujących atrakcyjnymi terenami i obiektami inwestycyjnymi (ocena w skali 1-5, gdzie 1 to najmniejsze znaczenie, a 5 największe),
- podaży i cech terenów inwestycyjnych,
- znaczenia działań związanych z terenami inwestycyjnymi podejmowanymi przez władze lokalne i współpracy badanych gmin w celu opracowywania

⁶ Z. Strzelecki: Gospodarka regionalna i lokalna. PWN Warszawa 2008, s. 189-190.

⁷ W. Budner: Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczna-przestrzenne i środowiskowe. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 215.

⁸ W. Lizińska: Klimat inwestycyjny jako czynnik bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce - studium na poziomie układów terytorialnych. Wyd. Nauk. UWM w Olsztynie, Olsztyn 2012.

i realizacji wspólnej strategii pozyskiwania nowych terenów inwestycyjnych.

Badania ankietowe przeprowadzono w II połowie 2012 r. wśród władz lokalnych reprezentujących gminy woj. warmińsko-mazurskiego, na terenie których znajdują się tereny inwestycyjne należące do Zasobu ANR. Kwestionariusze ankiet wysłano zatem do 86 gmin. Zwrot otrzymano od 36 przedstawicieli gmin, a zatem od 41,9% gmin objętych badaniami.

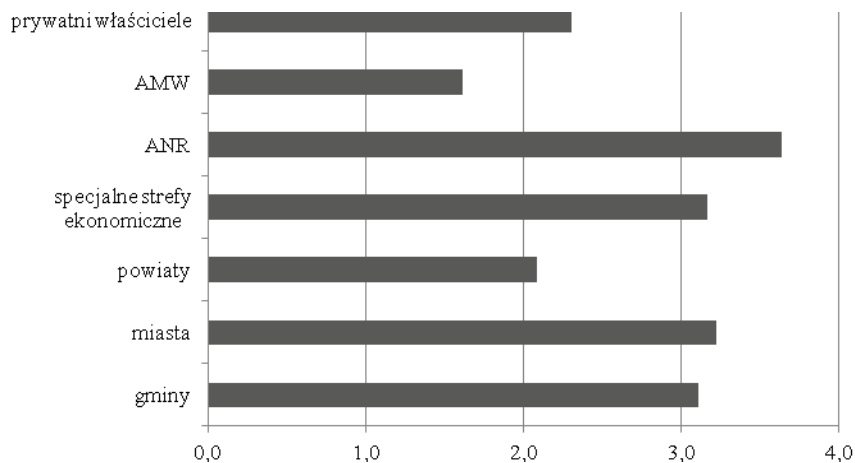
Dokonano ponadto oceny oferty inwestycyjnej Zasobu ANR w woj. warmińsko-mazurskim na tle oferty w kraju. Oceny tej dokonano na podstawie informacji zawartych na stronie internetowej ANR wg stanu na koniec listopada 2011 r.⁹ W ocenie tej na tle liczby nieruchomości ogółem, uwzględniono liczbę nieruchomości rolnych i nierolnych, udział nieruchomości nierolnych w liczbie ofert ogółem, liczbę działek nierolnych o powierzchni powyżej 0,5 ha i ich udział w liczbie działek nierolnych ogółem, łączną powierzchnię nieruchomości nierolnych o powierzchni 0,5 ha, średnią powierzchnię 1 działki nierolnej, a także poziom uzbrojenia (liczba elementów infrastruktury na 1 działkę).

Tereny inwestycyjne w regionie, ich ocena i działania władz lokalnych z celu poprawy oferty inwestycyjnej

Tereny inwestycyjne znajdujące się z ofercie skierowanej do różnego rodzaju inwestorów (krajowych i zagranicznych, o zróżnicowanej specyfice branżowej, czy wielkości planowanej działalności) mogą być w posiadaniu różnych podmiotów. Mogą to być m.in.: jednostki samorządu terytorialnego, specjalne strefy ekonomiczne, ANR, AMW, czy też prywatni właściciele. Uwzględniając specyfikę poszczególnych regionów w Polsce uwarunkowaną chociażby historią i późniejszymi procesami przekształceń własnościowych można zauważyć, że w zależności od nasilenia poszczególnych zjawisk i procesów w określonych, np. udział własności państwowej we władaniu użytków rolnych, rozmieszczenie jednostek wojskowych, tereny inwestycyjne będą znajdowały się we władaniu określonych grup podmiotów.

Władze lokalne badanych gmin woj. warmińsko-mazurskiego potwierdziły znaczenie oferty terenów inwestycyjnych znajdujących się w Zasobie Skarbu Państwa zarządzanym przez ANR. W ich opinii najważniejszymi podmiotami dysponującymi w regionie terenami inwestycyjnymi są: ANR (ocena 3,6 w skali 1-5), miasta i specjalne strefy ekonomiczne (ocena 3,2) oraz gminy (ocena 3,1) (rys. 1).

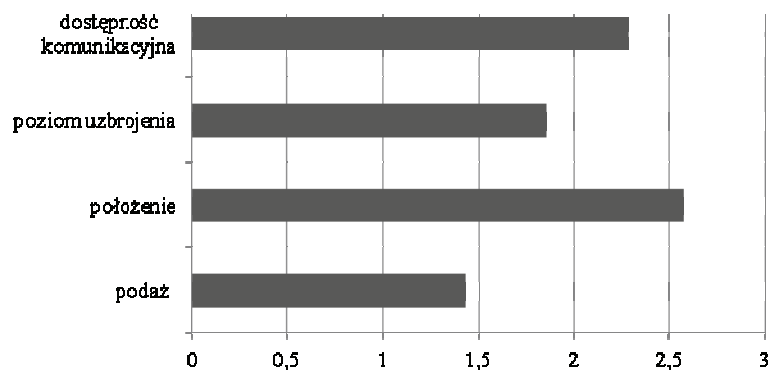
⁹ <http://www.anr.gov.pl/web/guest/strefa-inwestora1>; dostęp: 30.11.2011 r.



Rys. 1. Znaczenie w regionie podmiotów dysponujących atrakcyjnymi terenami i obiektami inwestycyjnymi

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych

Posiadanie nieruchomości, nawet atrakcyjnych pod względem powierzchni, czy położenia nie jest jeszcze gwarancją pozyskania inwestora. Istotnym elementem jest również poziom uzbrojenia infrastrukturalnego oraz przeznaczenie danej nieruchomości w dokumentach planistycznych gminy. Ważnym elementem w pozyskiwaniu inwestorów jest oferowanie również określonych preferencji, wśród których należy wymienić warunki w specjalnych strefach ekonomicznych. Tereny inwestycyjne zostały ocenione przez przedstawicieli badanych gmin pod względem ich położenia (ocena 2,6 w skali od -5 do 5) oraz dostępności komunikacyjnej (2,3), natomiast najniżej oceniono ich podaż (rys. 2).



Rys. 2. Ocena podaży i cech terenów inwestycyjnych w opinii władz lokalnych (w skali -5:5)

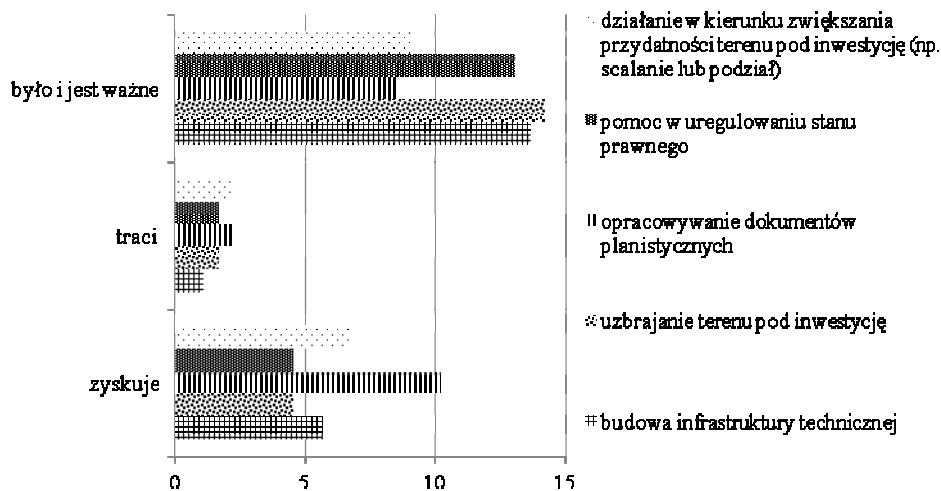
Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych

Tereny inwestycyjne nie zawsze spełniają oczekiwania inwestorów. Może dotyczyć to wielu aspektów odnoszących się z jednej strony do cech, których nie można zmienić (np. położenie), ale również do cech, które w wyniku samodzielnej aktywności władz lokalnych, czy też realizowanej przy współpracy z innymi jednostkami można zmienić, a tym samym w większym stopniu spełnić oczekiwania i potrzeby inwestorów.

Jak wskazali przedstawiciele badanych gmin podejmowane przez nich działania związane z terenami inwestycyjnymi w zdecydowanej większości były i są nadal ważne, bądź też sukcesywnie ich znaczenie wzrasta (rys. 3). Wśród tych działań wskazali m.in. na uzbrajanie terenów inwestycyjnych oraz budowę infrastruktury w ich otoczeniu. Ważnym działaniem jest ponadto pomoc w uregulowaniu stanu prawnego nieruchomości.

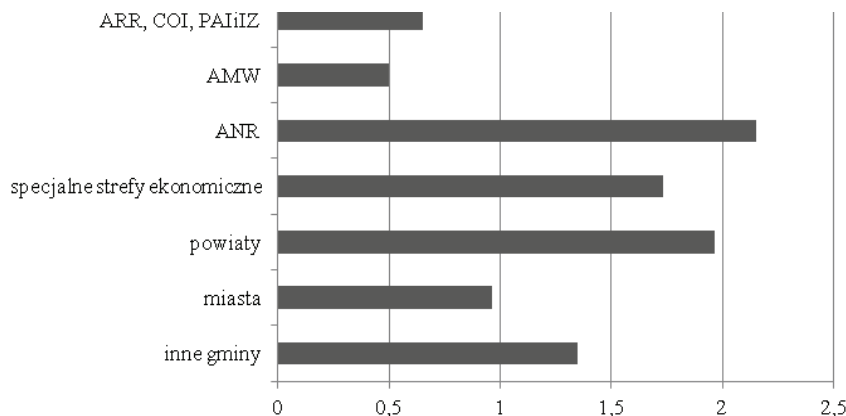
Władze lokalne mogą realizować poszczególne działania w różny sposób. Z jednej strony wynika to z funkcji jakie pełnią i uprawnień jakie posiadają, a z drugiej strony jest to efekt podejmowanej aktywności wobec innych jednostek, co powinno sprzyjać zwiększeniu efektywności tych działań.

Spśród 36 gmin, które wzięły udział w badaniu, 26 współpracuje z innymi podmiotami w celu opracowywania i realizacji wspólnej strategii pozyskiwania nowych terenów inwestycyjnych. Najwyżej oceniono współpracę realizowaną z Agencją Nieruchomości Rolnych (ocena 2,1 w skali 1-5), specjalnymi strefami ekonomicznymi (2,0) oraz starostwami powiatowymi (1,7) (rys. 4). Specyfika wymienionych jednostek wskazuje, iż współpraca ta może mieć różny charakter.



Rys. 3. Ocena znaczenia działań związanych z terenami inwestycyjnymi podejmowanymi przez badane władze lokalne (% badanych władz lokalnych)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych



Rys. 4. Ocena współpracy badanych gmin w celu opracowywania i realizacji wspólnej strategii pozyskiwania nowych terenów inwestycyjnych (ocena w skali 1-5)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych

Podjęmowana współpraca w głównej mierze koncentruje się wokół uzbrojenia technicznego terenu inwestycyjnego (61,5% gmin), ale także odnosi się do wzajemnej pomocy w promocji terenów inwestycyjnych, czy też samej koordynacji działań pomiędzy instytucjami i urzędami (46,1%).

W związku z tym, że władze lokalne wskazały na największe znaczenie Agencji Nieruchomości Rolnych jako instytucji, z którą współpracują w celu pozyskiwania nowych terenów inwestycyjnych poniżej przedstawiono charakterystykę terenów inwestycyjnych znajdujących się w ofercie ANR na terenie woj. warmińsko-mazurskiego. W tym celu wykorzystano dane o nieruchomościach pozyskane ze strony internetowej ANR wg stanu na koniec listopada 2011 r.

Tereny inwestycyjne Zasobu ANR

Stosunkowo duży potencjał pod względem terenów inwestycyjnych posiada Agencja Nieruchomości Rolnych. Według danych na koniec listopada 2011 r. w ofercie tej agencji w Polsce znajdowało się aż 3684 nieruchomości, z czego 2682 to nieruchomości rolne, natomiast 990 to nieruchomości nierolne (tab. 1).

Bardzo często podkreśla się fakt, że jednak należy zwrócić uwagę na kilka ważnych z punktu widzenia inwestora ograniczeń tego zasobu. Pierwszym z nich może być to, że w zdecydowanej większości są to nieruchomości rolne o określonym przeznaczeniu. Co prawda promując określone nieruchomości wskazuje się na możliwość zmiany przeznaczenia sposobu użytkowania gruntu, jednak jest to często procedura, której długości nie są w stanie zaakceptować szczególnie inwestorzy zagraniczni. Ponadto najczęstszym przejawem aktywności ze strony agencji jest złożenie wniosku do władz lokalnych o zmianę przeznaczenia użytkowania gruntu, bez podejmowania kolejnych działań zmierzających do faktycznej zmiany tego

przeznaczenia. Bardzo często w oddziałach terenowych realizowany jest tzw. „plan sprzedaży”, którego głównym celem jest sprzedaż nieruchomości w stanie takim, w jakim się znajdują.

Tabela 1. Oferty nieruchomości z Zasobu ANR w woj. warmińsko-mazurskim na tle kraju

Oddział terenowy	Warmińsko-Mazurskie	Ogółem (średnio) w Polsce
Liczba nieruchomości ogółem	313	3684
Liczba nieruchomości rolnych	291	2682
Liczba nieruchomości nierolnych	22	990
Udział nieruchomości nierolnych w liczbie ofert ogółem	7%	26,9%
Liczba działek nierolnych pow. 0,5 ha*	12	92
Udział działek nierolnych pow. 0,5 ha w liczbie działek nierolnych ogółem	54,5%	9,3%
Łączna powierzchnia nieruchomości nierolnych o pow. 0,5 ha (ha)	233,5	3104,6
Średnia powierzchnia 1 działki nierolnej (ha)	21,2	27,8
Poziom uzbrojenia (liczba elementów infrastruktury na 1 działkę)	0,8	0,5

* przeznaczone pod działalność produkcyjną usługową, sport, rekreację, magazynowanie, czy też pod działalność przemysłową.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie ANR

Liczba nieruchomości nierolnych znajdujących się ofercie ANR ogółem w Polsce wynosiła 990 (26,9% liczby wszystkich nieruchomości). Udział tego rodzaju nieruchomości w woj. warmińsko-mazurskim był zdecydowanie niższy i wynosił zaledwie 7%. Jednak w woj. warmińsko-mazurskim częściej znajdowały się nieruchomości nierolne o powierzchni powyżej 0,5 ha niż ogółem w Polsce.

O potencjale jakim dysponuje ANR pod względem terenów inwestycyjnych może świadczyć zatem liczba nieruchomości ogółem i stosunkowo niewielki udział nieruchomości nierolnych. Akceptując fakt, że nie wszystkie nieruchomości rolne nie mogą i nie powinny z różnych względów stać się potencjalnymi terenami inwestycyjnymi, można jednak stwierdzić, że niektóre z nich mogłyby być lepiej przygotowane do potencjalnego zagospodarowania przez inwestorów. Przygotowanie to można rozpatrywać w aspekcie zmiany przeznaczenia użytkowania gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, podziału lub scalenia gruntów, czy też lepszego uzbrojenia technicznego terenu.

Podsumowanie

Jednym z zasadniczych elementów decydujących o rozwoju działalności gospodarczej na określonym obszarze jest możliwość zaoferowania potencjalnym inwestorom atrakcyjnych terenów inwestycyjnych. Różnorodne uwarunkowania o charakterze historycznym, politycznym, czy też społeczno-ekonomicznym spowodowały natomiast, że tereny takie mogą znajdować się we władaniu

zróżnicowanych podmiotów z określoną ich strukturą w poszczególnych regionach Polski.

Władze lokalne badanych gmin woj. warmińsko-mazurskiego najwyżej oceniły znaczenie oferty terenów inwestycyjnych znajdujących się w Zasobie Skarbu Państwa zarządzanym przez ANR. Oceniając ofertę terenów inwestycyjnych wskazano na atrakcyjność ich położenia, jednak niewystarczającą podaż.

W celu pozyskiwania i oferowania potencjalnym inwestorom terenów inwestycyjnych władze lokalne 26 z 36 gmin uczestniczących w badaniu podejmują współpracę z innymi instytucjami, wśród których największe znaczenie w ich opinii ma ta realizowana z ANR. Podejmowana współpraca koncentruje się głównie wokół uzbrojenia technicznego terenu inwestycyjnego, wzajemnej pomocy w promocji terenów inwestycyjnych oraz koordynacji działań pomiędzy instytucjami i urzędami.

Agencja Nieruchomości Rolnych dysponuje terenami, które mogą być przeznaczone pod inwestycje i są do tego odpowiednio przygotowane pod względem technicznym i organizacyjno-prawnym, jednak udział takich terenów w ogólnym zasobie jest niewielki. Liczba nieruchomości nierolnych znajdujących się ofercie ANR ogółem w Polsce wynosiła 990 (26,9% liczby wszystkich nieruchomości). Udział tego rodzaju nieruchomości w woj. warmińsko-mazurskim był zdecydowanie niższy i wynosił zaledwie 7%. W woj. warmińsko-mazurskim częściej (54,5%) znajdowały się nieruchomości nierolne o powierzchni powyżej 0,5 ha niż ogółem w Polsce (9,3%).

Literatura

- Domański B., Jarczewski W.: Klimat inwestycyjny w województwie małopolskim. Departament Gospodarki i Infrastruktury, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2006.
- Gawlikowska-Hueckel K.: Perspektywy rozwoju gospodarczego polskich regionów w warunkach integracji Polski z Unią Europejską. Zeszyty Naukowe UG, Ekonomia, Gdańsk, 2003, 1.
- Latocha T.: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne a rozwój regionalny*, [w:] *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce*, Toruń, 2003, s. 315-323.
- Trojanek M.: Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych. Zeszyty naukowe – Seria II, Prace habilitacyjne, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1994.
- Lizińska W.: Klimat inwestycyjny jako czynnik bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce - studium na poziomie układów terytorialnych. Wyd. Nauk. UWM w Olsztynie, Olsztyn 2012 (w druku).
- Lizińska W., Żróbek-Różańska A.: Potrzeba zintegrowanych działań władz lokalnych i specjalnej strefy ekonomicznej w pozyskiwaniu inwestorów. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, Olsztyn 2009, Vol. 17, No 3, s. 95-102.
- Strzelecki Z.: *Gospodarka regionalna i lokalna*. PWN Warszawa 2008.
- Budner W.: *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004.

Summary

The aim of research was to assess in the opinion of local authorities of: the importance of regional entities administering attractive investment areas, the supply and features of investment areas, the importance of activities taken by local authorities and their cooperation to attract new investment areas. A survey conducted in the second half of 2012, among local authorities municipalities of Warmia and Mazury, in which there are investment areas belonging to the Stock of APA (36 from 86 municipalities). An assessment of the investment offer APA in the Warmia-Mazury province

against the offer in the country. In the opinion of the local authority the most important entity holding in the region investment areas is APA. Investment areas are highest rated in terms of their localization (score 2.6 on a scale of -5 to 5). The lowest-rated was their supply. Of the 36 municipalities that participated in the study, 26 working with others to attract new investment areas. Top rated cooperation realized with APA. Number of non-agricultural properties that are offered by APA total in Poland was 990 (26.9% of the total number of real estate). The share of this type of property in the Warmia-Mazury province was much lower and was only 7%. In the Warmia-Mazury province frequently (54.5%) were non-agricultural property with an area of over 0.5 ha in total than in Poland (9.3%).

Informacje o autorach:

dr Wiesława Lizińska

prof. dr hab. Roman Kisiel

Katedra Polityki Gospodarczej i Regionalnej

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Ul. Oczapowskiego 4/200

10-718 Olsztyn

tel. 89 5233486

e-mail: wieslawa.lizinska@uwm.edu.pl, kisiel@uwm.edu.pl

Teresa Maria Łaguna, Dariusz Łaguna

Rozwój obszarów wiejskich a lokalizacja elektrowni wiatrowych

Development of rural areas vs. localization of wind farms

W opracowaniu przedstawiono problem wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w kontekście lokalizacji elektrowni wiatrowych. Zarysowano problem pozytywnego wpływu energetyki wiatrowej w kontekście polityki UE „3x20”, oraz nieodwracalnych skutków negatywnych, zwłaszcza zaburzenia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich (przestrzennego, społecznego, krajobrazowego i środowiskowego), uzasadniając konieczność prowadzenia badań. Szczególną uwagę zwrócono na problemy formalno-prawne, zwłaszcza związane ze sposobem pozyskiwania praw do lokalizacji elektrowni wiatrowych.

Wstęp

Obszary wiejskie definiowane jako: obszary rustykalne, obszary nieurbanizowane lub kraj za miastem to obszary nie objęte planami zagospodarowania przestrzennego lub objęte w niewielkich fragmentach dotyczących najczęściej zabudowy wsi. Mają do spełnienia zadania ważne pod względem gospodarczym, społecznym i ekologicznym. Na obszarach wiejskich zaczynają się cykle produkcyjne i przetwórcze. Zapewniają zachowanie środowiska przyrodniczego. Dostarczają produktów i surowców dla różnych działów gospodarki, oraz przestrzeni dla różnych funkcji: mieszkaniowej, rekreacyjnej, przemysłowej i transportowej. Ilość funkcji zależy w dużym stopniu od poziomu rozwoju społeczeństwa. Funkcją lokalizowaną współcześnie jest również energetyka. Polityka energetyczna Unii Europejskiej (UE) wpłynęła na promowanie inwestowania w odnawialne zasoby energii (OZE). Do 2020 roku dla Polski przedstawiana jest jako „3x20”, co oznacza obniżenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z roku 1990, zmniejszenie zużycia energii o 20% w odniesieniu do prognoz na 2020 r., oraz zwiększenie udziału odnawialnych zasobów do 20% całkowitego zużycia, w tym: w transporcie o 10%. Wśród wielu rodzajów OZE: energia słoneczna, energia z biomasy, „biała” energia, energia pływów morskich, energia geotermalna, oraz energia wiatru, wzrosło zainteresowanie energetyką wiatrową. Energetyka wiatrowa ma około 4% udziału w rynku energetycznym Polski, a docelowe zużycie ma wzrosnąć do 10-13%. Instalacje do przetwarzania energii kinetycznej wiatru w energię elektryczną wymagają usytuowania w odpowiednich warunkach przestrzennych – na obszarach wiejskich o dużej wietrzności. Przedstawiane są jako instalacje przynoszące korzyści finansowe w postaci wyższych podatków z nieruchomości, wzrostu zatrudnienia, tańszej energii, itp. Informacje o korzyściach nie uspokoją opinii publicznej. Rozpowszechniane są również informacje o negatywnym wpływie na zdrowie ludzi, na organizmy zwierzęce oraz na krajobraz. Brak jest wiarygodnych wyników badań. Społeczeństwo powinno znać prawdę o oddziaływaniu

elektrowni wiatrowych na wszystkie aspekty funkcjonowania obszarów wiejskich. Dlatego przedmiotem opracowania jest przedstawienie problemu lokalizacji elektrowni wiatrowych w kontekście zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, na których instalacje wiatrowe powstają w coraz szybszym tempie.

1. Obszary wiejskie

Obszary wiejskie, które w strukturze przestrzeni geograficznej Polski zajmują około 95%, spełniają cztery grupy zadań, ważnych dla całego (każdego) społeczeństwa:

- zaopatrywanie społeczeństwa w bezpieczną żywność,
- tworzenie warunków do trwałości ekosystemów żywicielskich,
- ochrona środowiska przyrodniczego przed działalnością prowadzoną na obszarach wiejskich i miejskich,
- zapewnienie godziwych warunków życia ludności zamieszkałej i pracującej na obszarach wiejskich.

Pogodzenie tych zadań jest trudne, bowiem interesy różnych grup społecznych są sprzeczne.

Rozwój obszarów wiejskich to proces przemian, od form (lub stanów) prostszych (mniej doskonałych) do form lub stanów bardziej złożonych, doskonalszych pod określonymi względami¹. W procesie tym można wyodrębnić trzy poziomy:

- rozwój nieuporządkowany,
- rozwój uwzględniający zasady ekologii – ekorozwój,
- rozwój uwzględniający uwarunkowania ekologiczne, społeczne i ekonomiczne – czyli rozwój zrównoważony.

1) Rozwój nieuporządkowany

Nieuporządkowany rozwój obszarów wiejskich w Polsce miał (i ma?) miejsce w różnych okresach. Wiele działań miało (i ma?) znamiona przypadkowości. Często nie liczone się (i nie liczy się?) ze skutkami środowiskowymi podejmowanych przedsięwzięć, główny nacisk kładąc na aspekty ekonomiczne. Przemiany te trudno nazwać rozwojem, ponieważ były raczej nieplanowanym następstwem działań powiązanych z tworzeniem państwowych gospodarstw rolnych, rolniczych spółdzielni produkcyjnych i innych przemysłowych form rolniczych. W wyniku tego postępowania wystąpił rozwój przypadkowy, koniunkturalny (intensywny) lub nakazowy. Obawy o skutki tego rozwoju przewijały się poza krytyką zawartą w wielu publikacjach naukowych również w protestsongach (...) „zanim w leśniczówce Pranie luksusowy motel stanie ...” (Kaczmarek J.). Skutki bezplanowej urbanizacji dały się zaobserwować zwłaszcza w tzw. „agromiastach” – czyli osiedlach mieszkalnych związanych z rolnictwem państwowym.

2) Ekorozwój

Ekorozwój miał być rozwiązaniem wszelkich problemów związanych z ochroną środowiska przed zniszczeniem poprzez:

¹ Cymerman R., T.M. Łaguna: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne obszarów wiejskich. Przemiany strukturalne obszarów wiejskich ... PAN. Warszawa - Olsztyn 2001. s. 17-27.

- rozwój społeczno-gospodarczy uwzględniający wymogi ekologiczne,
- prowadzenie wszelkiej działalności gospodarczej w harmonii z przyrodą,
- poszanowanie zasobów glebowych, wodnych, geologicznych i atmosferycznych oraz krajobrazu,
- nieustanny (ale ograniczony) rozwój społeczno-gospodarczy.

Ekorozwój z punktu widzenia ochrony środowiska był dobrym rozwiązaniem, ale rzeczywistość rządząca się prawami narzuconymi przez gospodarkę wolnorynkową spowodowała, że nigdy nie został w całości (nawet teoretycznie) wprowadzony.

3) Rozwój zrównoważony

Rozwój zrównoważony to harmonijne wypełnianie przez obszary wiejskie wszystkich: gospodarczych, społecznych, ekologicznych, kulturowych i przestrzennych funkcji, ponieważ musi istnieć równowaga pomiędzy ładem ekonomicznym, społecznym, ekologicznym i przestrzennym, który powinien zapewnić:

- uzyskanie dochodów pozwalających na godziwą egzystencję, produkcję i odtwarzanie zasobów produkcyjnych,
- produkowania bezpiecznej żywności w czystym środowisku,
- życia w spokojnej wsi,
- pracy w dobrze zorganizowanej przestrzeni.

Oprócz rolnictwa na obszarach wiejskich muszą występować inne, średnio i nisko intensywne formy gospodarowania. Przeważać powinna gospodarka proekologiczna, w której wyeliminowane zostaną: wysoka specjalizacja, chemizacja i koncentracja.

Elektrownie wiatrowe lub inne sposoby wykorzystania odnawialnych zasobów energii będą w sprzeczności z założeniami rozwoju zrównoważonego, w ramach którego należy przestrzegać zasad wynikających ze studium uwarunkowań, by we wprowadzeniu pozarolniczych funkcji nie zdominowała filozofia przedstawiona w piosence Golec Orkiestry ...”tu narazie jest ściernisko ale będzie San Francisco, a tam gdzie to kretowisko będzie stał mój bank...” lub elektrownia wiatrowa, prowadząc w konsekwencji do naruszenia zasad rozwoju zrównoważonego.

2. Odnawialne zasoby energii

Zidentyfikowane odnawialne zasoby energii mieszczą się w zasobach naturalnych, niewyczerpywalnych środowiska geograficznego², do których należą również: promieniowanie słoneczne, energia fal i pływów morskich, energia wiatru, energia geotermiczna, energia potencjalna ciał, grawitacja. Do OZE należy również zaliczyć możliwość pozyskiwania energii z biomasy, czyli ze świata roślin i zwierząt, które zalicza się do zasobów wyczerpywalnych ale odtwarzalnych.

2.1. Definicja wiatru

Wiatr jest zasobem naturalnym (dobrem wolnym), odnawialnym, niewyczerpywalnym. Jest nieograniczany prawami właścicielskimi podmiotów

² Łąguna T.M., M. Witkowska-Dąbrowska: Zarządzanie zasobami środowiska. Ekonomia i Środowisko. Białystok 2010, s 19-22.

prawnych, państw i kontynentów, nie jest przyporządkowany konkretnej lokalizacji (zaliczany do ubikwitetów). Nasuwa się jednak pytanie: czy jest (a jeśli tak to jak długo będzie) dobrem całkowicie wolnym, skoro status innych dóbr uznawanych za wolne w przeszłości (np. kopalin) ulegał zmianie? Właścicielami stały się (w zależności od kraju) państwowe lub prywatne podmioty prawne. Jeśli państwowe – to dostęp do zasobu jest koncesjonowany a jeśli prywatne – wykorzystywane są do osiągania prywatnych zysków (ropa naftowa w niektórych krajach). Czy zatem wiatr może stać się dobrem Skarbu Państwa (SP) i podlegać koncesjonowaniu? Jeżeli nie to komu może przysługiwać prawo do wykorzystywania tego dobra? Dotychczas tylko firmom inwestującym w elektrownie wiatrowe (głównie zagranicznym) i właścicielom gruntów na których instalowane są urządzenia. W niewielkim zakresie jednostkom samorządu terytorialnego (JST). Dobro wolne musi służyć wszystkim a w każdym razie społeczności lokalnej na całym obszarze zainwestowania i nie tylko.

Obszar Polski jeśli chodzi o przydatność do lokalizacji elektrowni wiatrowych, jest zróżnicowany. Zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 północna, środkowa oraz południowa część Polski, jest zaliczana do obszarów o wystarczającej sile wiatru do wznoszenia takich instalacji³. Zatem na obszarach najbardziej przydatnych do wykorzystania siły wiatru społeczności lokalne powinny odnosić korzyści. A co ze społecznościami poza strefami przydatnymi do instalowania urządzeń energetyki wiatrowej? Czy są zdane tylko na efekty wytwarzania energii z biomasy lub wykorzystywania innych zasobów odnawialnych (energii geotermalnej, promieniowania słonecznego)?

2.2. Wiatraki

Wiatraki w ujęciu historycznym były budowlami drewnianymi, niekiedy murowanymi, wyposażonymi w skrzydła poruszane siłą wiatru, napędzającymi urządzenia. Określane są też najstarszym silnikiem przetwarzającym energię kinetyczną wiatru w energię kinetyczną innych urządzeń (młynów). Wynalezione w IX wieku we wschodniej Persji, w Europie były wykorzystywane pod koniec XII wieku do mielenia zboża, w Holandii od XIV wieku do osuszania polderów, a nieco później: w tartakach – do piłowania, do rozdrabniania skał na kruszywa, do plecienia sznurów konopnych, do wyciskania oleju, do mielenia: pigmentów, tytoniu, zboża, kakao, kawy i gorzycy. Odrestaurowane są używane w skansenach, oraz jako restauracje lub kawiarnie.

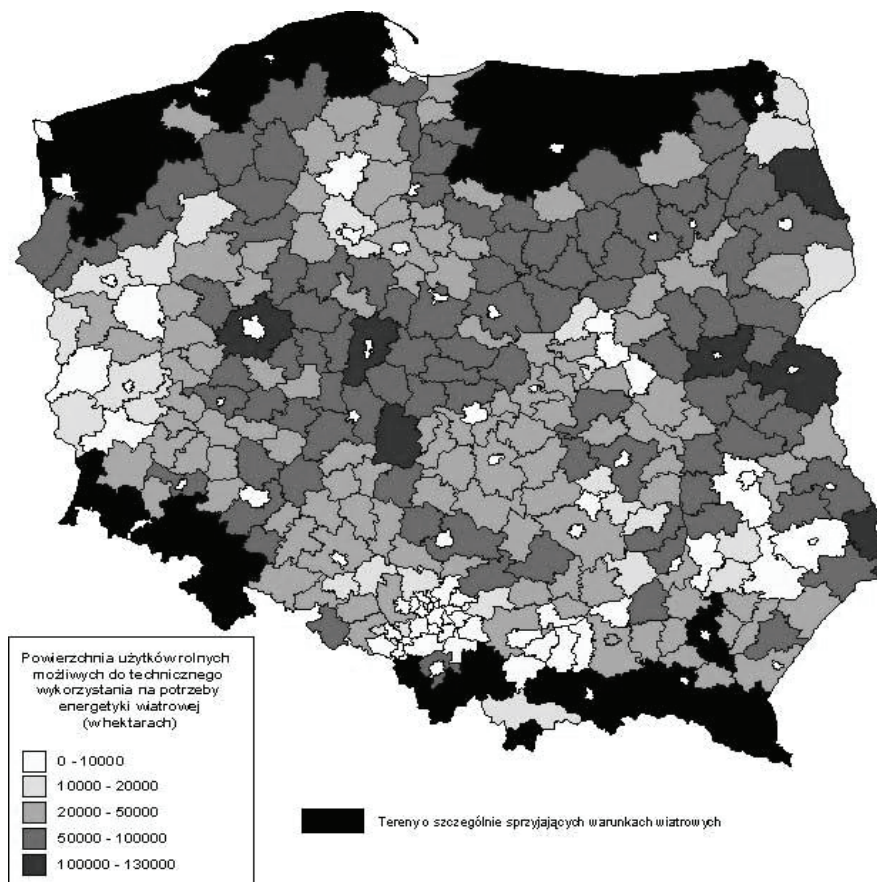
Współczesne wiatraki to urządzenia techniczne o zróżnicowanej konstrukcji, a co zatem idzie nie tylko o zróżnicowanej zdolności do produkowania energii elektrycznej, ale również zróżnicowanej formie i gabarytach i zróżnicowanej ingerencji w środowisko, w które są wmontowywane⁴. Mogą zatem budzić grozę i sprzeciw podobny do opisanego w literaturze przez M. Cervantesa.

2.3. Stan zainwestowania w elektrownie wiatrowe na obszarach wiejskich Polski

Przydatność geograficznej przestrzeni Polski do produkcji energii z wiatru przedstawiono na rys. 1.

³ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 roku. KPZK-PAN. Warszawa. 2012.

⁴ Dulcet E. i in.: Badania technologiczne rozwiązań stosowanych w energetyce wiatrowej. W: Wizja rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce do 2020 r. IEO-PSE. 2009. s. 10-29 oraz 32-42.



Rys. 1. Podział przestrzeni Polski pod względem technicznych możliwości produkcji energii z wiatru (Dulcet E. i in. (op. cit. przyp. 4.)

Jak wynika z oznaczeń na rys. 1 strefy najbardziej przydatne do instalowania elektrowni wiatrowych (z wyjątkiem górskich i podgórszych) to również obszary o wysokiej przydatności rolniczej, oraz o wysokich walorach krajobrazu i środowiska.

Stan mocy pozyskiwanej z elektrowni wiatrowych w Polsce przedstawiono w tabeli 1.

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 1 w nawiązaniu do rys. 1, instalowanie urządzeń nie pokrywa się w przypadku niektórych województw z predyspozycjami przestrzeni pod kątem jej przydatności, dotyczy to: łódzkiego, wielkopolskiego, lubuskiego i kujawsko-pomorskiego.

Lokalizacja elektrowni wiatrowych nie jest uzależniona tylko i wyłącznie od przydatności terenów, których możliwości określone są w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030r. (op. cit. przyp. 3.) i powinny być uwzględnione w wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planach

zagospodarowania przestrzennego. Zatem lokalizacja elektrowni wiatrowych wydawałaby się prawnie uregulowana, pod warunkiem przestrzegania w/w dokumentów, co w praktyce nie jest takie oczywiste.

Tabela 1 Moc największych instalacji wiatrowych w Polsce (stan na koniec 2011 r.)

Farma wiatrowa	Województwo	Moc zainstalowana (MW)	Rok uruchomienia
Margonin	wielkopolskie	120,0	2010
Karścino	zachodniopomorskie	90,0	2007-2009
Korsze	warmińsko-mazurskie	70,0	2011
Nekla-Wielkopolska	wielkopolskie	52,5	2010
Karcino	zachodniopomorskie	51,0	2010
Tymień	zachodniopomorskie	50,0	2006
Tychowo-Noskowo k. Sławna	zachodniopomorskie	50,0	2009
Łosino k/Słupska	pomorskie	48,0	2008
Goldap-Wronki	warmińsko-mazurskie	48,0	2009
Suwałki	podlaskie	41,4	2009
Kisielice-Lodygowo	warmińsko-mazurskie	40,5	2007
Golice	lubuskie	38,0	2011
Tychowo k. Stargardu	zachodniopomorskie	34,5	2010
Dobrzyń nad Wisłą	kujawsko-pomorskie	34,0	2010
Mogilno	kujawsko-pomorskie	34,0	2010
Łukaszów	dolnośląskie	34,0	2011
Śniatowo	zachodniopomorskie	32,0	2008
Inowrocław	kujawsko-pomorskie	32,0	2009
Piecki	warmińsko-mazurskie	32,0	2011
Lipniki	opolskie	30,7	2011
Jagniątkowo-Jezioro Ostrowo	zachodniopomorskie	30,6	2008
Zagórze	zachodniopomorskie	30,0	2003
Kamieńsk	łódzkie	30,0	2007
Wartkowo	zachodniopomorskie	30,0	2011
Karnice I	zachodniopomorskie	29,9	2010
Barzowice	zachodniopomorskie	25,8	2001-2010
Modlikowice	dolnośląskie	24,0	2011
Gniezdzewo I	pomorskie	22,0	2007
Jarogniew- Mołtowo	zachodniopomorskie	20,5	2011
Kutno-Krzyżanów	łódzkie	20,0	2011
Cisowo	zachodniopomorskie	18,0	2001
Malbork-Koniecwałd	pomorskie	18,0	2007
Bukowsko- Nowotaniec	podkarpackie	18,0	2009
Hnatkowice-Orzechowce	podkarpackie	12,0	2009
Gorzkowice-Szczepanowice	łódzkie	12,0	2011
Lisewo	pomorskie	10,8	2005
Łęki Dukielskie	podkarpackie	10,0	2009
Gniezdzewo II	pomorskie	10,0	2008

Źródło: Dulcet E. i in. (op. cit. przyp. 4)

3. Skutki lokalizacji i funkcjonowania elektrowni wiatrowych a rozwój obszarów wiejskich

Skutki lokalizacji i funkcjonowania elektrowni wiatrowych w opracowaniach polskich przyjmowane i analizowane są głównie na podstawie badań zagranicznych^{5 i 6}. Do oceny wpływu na rozwój obszarów wiejskich Polski możliwe do wyodrębnienia skutki podzielono na: ekonomiczne, społeczne, przestrzenne, krajobrazowe, środowiskowe, prawne i techniczne. W każdej grupie wyodrębniono podgrupy, z podziałem na skutki pozytywne i negatywne⁷. Z uwagi na ograniczoną objętość opracowania poruszane zostaną wybrane problemy, istotne z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich.

3.1. Pozytywne skutki lokalizacji i funkcjonowania elektrowni wiatrowych dla gmin

Skutki pozytywne to należności, podatki, opłaty i inne obciążenia, dla gminy lub starostwa powiatowego oraz innych instytucji np. urzędów skarbowych, ewidencjonowanych po stronie wpływów. Sposób naliczania jest uregulowany przepisami prawa. Pozytywne dla właścicieli udostępniających prawo do wzniesienia instalacji - to czynsz dzierżawny, który waha się od 6 000 zł – do 60 000 zł za dzierżawę 0,25 ha gruntu, który powinien być opodatkowany (op. cit. przyp. 7).

Wpływy do budżetu gminy z tytułu podatku z nieruchomości naliczane są od powierzchni gruntu zajętego przez wszystkie urządzenia związane z lokalizacją siłowni wiatrowej oraz od wartości budowli trwale związanej z gruntem, pod warunkiem że został wyłączony z rolniczego użytkowania. Sposób naliczania podatku od wartości budowli nie był początkowo jednoznaczny. Jednak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2011 r. rozstrzygnął sprawę wskazując, że powinien być naliczany od wartości budowli wymienionych w przepisach prawa budowlanego, czyli tylko od fundamentów i masztu, a nie od urządzeń na nim zamontowanych. W związku z takim orzecznictwem wpływy do budżetu gminy z tego tytułu są stosunkowo niewielkie w porównaniu do wartości całej siłowni wiatrowej. Rozważenia wymagają również potencjalne wpływy do budżetu gminy z tytułu udziału gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych lub prawnych. Warunkiem udziału gminy w transferze z budżetu państwa części wpływów z podatku dochodowego jest zameldowanie właściciela lub zarejestrowanie inwestora na terenie gminy lub lokalizacja przedsiębiorstwa na terenie gminy. W takim przypadku gmina może liczyć na udział w wysokości 37,26% z tytułu wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) lub udział w wysokości 6,71% z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Większość firm inwestujących w energetykę wiatrową zarejestrowana jest poza RP.

⁵ Błażejczyk K.: Analiza (...) na zdrowie człowieka oraz środowisko przyrodnicze. W: Energetyka wiatrowa (...) IGiPZ PAN. Warszawa 2012. s.20-75.

⁶ Komornicki T.: Badania społeczno-ekonomiczne (...). W: Energetyka wiatrowa (...) IGiPZ PAN. Warszawa 2012. s. 3-39.

⁷ Łaguna T.M., J. Chełchowski: O potrzebie badania skutków lokalizacji elektrowni wiatrowych. *Ekonomia i Środowisko*. 2(43). Białystok 2012. s. 125-132.

3.2. Wpływ elektrowni wiatrowych na zagospodarowanie obszarów wiejskich

Wielorakość problemów koniecznych do rozwiązywania jest skutkiem niedostosowania historycznego i obowiązującego „prawa przestrzennego” do potrzeb obszarów wiejskich. Skutki tego niedostosowania to:

- w zakresie nazewnictwo-definicyjnym – brak obligatoryjnej nazwy na niektóre formy zabudowy: farmy wiatrowe, czy elektrownie wiatrowe. W specyfikacji rolniczych działalności gospodarczych nie występuje energetyka wiatrowa;
- obligatoryjność uwzględnienia lokalizacji elektrowni wiatrowych wraz ze strefami uciążliwości w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym, co przekłada się na konieczność zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz opracowanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- niespójność współczesnej polityki przestrzennej w odniesieniu do obszarów wiejskich i wymogów wynikających z polityki UE, która ogranicza możliwość zastosowania nazewnictwa funkcji w/g polskiego prawa przestrzennego wobec zadań zapisanych w rolnej polityce unijnej np. funkcja żywicielska (produkcyjna), biologiczna, krajobrazotwórcza, środowiskowa, kulturowa, itp.;
- brak spójnej polityki w odniesieniu do wszystkich form własności, zbyt duża „swawola” prywatnych właścicieli w sprawach wyrażania zgody (umowy użyczenia, umowy dzierżawy) na budowę instalacji wiatrowych^{8,9}.

Gospodarka przestrzenna dotyczy całej przestrzeni, ale jej szczegółowe zainteresowania odnoszą się głównie do obszarów zurbanizowanych, a do przestrzeni wiejskiej w dużej części tylko jako do potencjalnego dawcy przestrzeni pod nowe potrzeby urbanizacyjne. Przestrzeń ta była i jest zostawiona jako „zapasowa” i rezerwowa. Rolnictwo, leśnictwo i inne wiejskie funkcje mają się rządzić same. Nie oznacza to, że nie podejmowano (i nie podejmuje się) działań związanych z ładem przestrzennym obszarów wiejskich, ale powiązania prawne i planistyczne z pewnością są niedostateczne a i te były pozrywane. Problemy kształtowania struktur przestrzennych obszarów wiejskich podlegają odrębnym regulacjom. Niewątpliwą przyczyną jest ustawowe traktowanie odrębności nieruchomości rolnych na obszarach wiejskich z punktu widzenia właściciela. Dla nieruchomości rolnych tzw. prywatnych (indywidualnych i pozostałych) nie ma przepisów regulujących – poza ogólnymi: przestrzennymi, podatkowymi i ochronnymi (op. cit. przyp. 9). Są tylko dla własności Skarbu Państwa (SP).

3.3. Ochrona gruntów rolnych i leśnych a decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji wiatrowych

Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁰, przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, wymaga zgody na zmianę przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym

⁸ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (...) (Dz.U. Nr 64, poz. 592).

⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78).

zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹. Organem udzielającym zgody są: w przypadku gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III (jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha) jest minister właściwy do spraw rolnictwa i rozwoju wsi. Drugim istotnym elementem jest powiązanie obszaru rolnego z projektowaną inwestycją. Stosowanie reżimu ochronnego, nie jest bowiem wystarczające by gleby klas I - III tworzyły zwarty kompleks, lecz inwestycja musi pozostawać w związku z terenem. Norma obszarowa jest równie ważna co „zwartość”. Zatem brak spełnienia choćby jednego z tych kryteriów nie pozwala na zlokalizowanie nawet jednej turbiny. W praktyce planistycznej obserwowane są różne rozwiązania. W części badanych planów miejscowych, mimo nie uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, wpisuje się w ustaleniach planów ograniczenie polegające na tym, że łączna powierzchnia gruntów rolnych (na których będą zlokalizowane siłownie wiatrowe) wymagających zgody nie może przekroczyć 0,5 ha, przy czym nie uwzględniano w tym przypadku gruntów pod drogami dojazdowymi. W pozostałych planach miejscowych uzyskiwano zgodę właściwego organu zarówno na grunty zajęte pod budowę wiatraków, jak i pod drogi technologiczne.

3.4. Prawne możliwości lokalizacji elektrowni wiatrowych

Zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹², decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach lokalizacji elektrowni wiatrowych wymagają przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko. Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lokalizacji elektrowni wiatrowych należy uzyskać przed wystąpieniem o pozwolenie na budowę.

W systemie prawa polskiego nie ma żadnych regulacji dotyczących umów jakie powinien zawierać inwestor z właścicielem nieruchomości na lokalizację elektrowni wiatrowej. Brak jest jakichkolwiek przepisów szczególnych. Konsekwencją tego jest konieczność stosowania przepisów ogólnych. W polskim systemie prawnym obowiązuje zasada swobody umów. Strony zawierające umowę mogą ułożyć treść stosunku prawnego według uznania stron. W praktyce zawierane są umowy obligacyjne na korzystanie z nieruchomości, z reguły są to umowy dzierżawy, opracowywane przez poszczególnych inwestorów. Oczywiście rzeczą jest, że projekt takiej umowy uwzględni przede wszystkim interes inwestora.

Wnioski

Wobec wyspecyfikowanych i nie do końca rozwikłanych problemów należy w podsumowaniu sformułować zagadnienia wymagające dalszych dociekań:

- 1) pojawienie się instalacji wiatrowych na obszarach wiejskich oznacza wzrost wielofunkcyjności co nie jest i nie może być tożsame z rozwojem. Rozwój zwłaszcza zrównoważony obszarów wiejskich, powinien być zgodny z zasadami opisanymi w rozdz. 1, p. 3);

¹¹Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717).

¹²Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (Dz.U. Nr 199, poz. 1227).

- 2) używane pojęcie „farmy wiatrowe” należy zastąpić pojęciem „elektrownie wiatrowe” (małe, średnie, duże), co spowoduje większą ostrożność „organów decyzyjnych” (gmin, powiatów) przy wydawaniu decyzji;
- 3) należy edukować społeczeństwa lokalne i ponadlokalne, po to by negocjacje przeprowadzane były na równych prawach - zdeterminowany inwestor i dobrze poinformowane społeczeństwo zamiast: konsultacji, komputerów, imprez integracyjnych;
- 4) przestrzeganie przepisów prawa przy wydawaniu decyzji lub wyrażaniu zgody na zmianę przeznaczenia w mpzp nie będzie ograniczało inwestorów, ale zmobilizuje organy uprawnione do przestrzegania przepisów prawa, co zapewni obszarom wiejskim zrównoważony rozwój;
- 5) dążenie do wyjaśnienia wszystkich zawiłości prawnych i technicznych jest w interesie wszystkich: samorządów lokalnych, inwestorów, firm przesyłowych i społeczeństw. Mimo luk w przepisach prawa, dotyczących uprawnień podmiotów właścicielskich – zwłaszcza prywatnych, istnieje możliwość zapanowania nad „radosną twórczością” przy redagowaniu umów;
- 6) przeprowadzenie badań i upowszechnienie wyników będzie również w interesie społecznym jak i inwestorów. Opór przed lokalizacją elektrowni powinien być wyeliminowany po upowszechnieniu wyników badań.

Bibliografia

1. Błażejczyk K.: Analiza (...) na zdrowie człowieka oraz środowisko przyrodnicze. W: Energetyka wiatrowa (...) IGiPZ PAN. Warszawa 2012. Str.:20-75.
2. Cymerman R., T.M. Łaguna: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne obszarów wiejskich. Przemiany strukturalne obszarów wiejskich ... PAN. Warszawa - Olsztyn 2001. s. 17-27
3. Dulcet E. i in.: Badania technologiczne rozwiązań stosowanych w energetyce wiatrowej. W: Wizja rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce do 2020 r. IEO-PSE. 2009. Str.: 10-29 oraz 32-42.
4. Komornicki T.: Badania społeczno-ekonomiczne (...). W: Energetyka wiatrowa (...) IGiPZ PAN. Warszawa 2012. Str.: 3-39.
5. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 roku. KPZK-PAN. Warszawa 2012
6. Łaguna T.M., J. Chełchowski: O potrzebie badania skutków lokalizacji elektrowni wiatrowych. Ekonomia i Środowisko. Białystok 2012. Str. 125-132.
7. Łaguna T.M., M. Witkowska-Dąbrowska: Zarządzanie zasobami środowiska. Ekonomia i Środowisko. Białystok 2010, str.: 19-22.
8. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717).
10. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (...) (Dz.U. Nr 64, poz. 592).
11. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78).
12. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (Dz.U. Nr 199, poz. 1227).

Summary

A problem of multifunctional development of rural areas in the context of localization of wind farms was described in the paper. The issue of a positive influence of utilization of wind energy in the context of the „3x20” EU policy and irreversible negative effects, especially unbalancing sustainable development (spacial, social, environmental and regarding landscape) of rural areas, was described along with justifying conducting of the study. Particular attention was paid to formal and legal problems, especially related to the way of obtaining rights to localizations of wind farms.

Informacja o autorach:

prof. zw. dr hab. inż. Teresa Maria Łaguna

dr n. ek. inż. Dariusz Łaguna

Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej

Wydział Nauk Ekonomicznych

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Kazimierz Łęczyski

Globalny kryzys ekonomiczny i finansowy w kształtowaniu procesów koncentracji ziemi użytkowanej rolniczo

Shaping the processes of agricultural land concentration, against the background of the global economic and financial crisis

Kryzys ekonomiczno-finansowy jaki ma miejsce od 2008 r. jest przedmiotem analiz oraz opracowań naukowych i popularno-naukowych. Dominujący w latach 1980 – 2008 w myśli ekonomicznej nurt liberalizmu ekonomicznego ustępuje stopniowo miejsca doktrynom ekonomicznym preferującym większą rolę interwencjonizmu państwowego. Zmiany te mogą w istotny sposób kształtować procesy koncentracji ziemi użytkowanej rolniczo. 3 zjawiska ekonomiczne charakteryzujące zmiany w życiu gospodarczym po 2008 roku mogą kształtować procesy koncentracji ziemi. Są to: skala koncentracji czynników produkcji, ograniczanie roli rynków finansowych i doskonalenie struktur organizacyjnych podmiotów gospodarczych oraz wzrastająca ingerencja państwa w mechanizmy rynkowe.

Wstęp

Globalny kryzys gospodarczy, który towarzyszy naszej działalności na różnych płaszczyznach od września 2008 roku tj. momentu bankructwa banku Lehman Brothers jest jednym z podstawowych problemów ekonomicznych współczesnych czasów. W wielu publikacjach naukowych i popularno-naukowych, które ukazały się w ostatnim okresie ekonomicznej, socjologicznej czy politologicznej o uznanym dorobku naukowym i publicystycznym analizują różne aspekty trwającego w dalszym ciągu (VII- 2012) kryzysu gospodarczego. Ważnym nurtem dyskusji są kwestie związane z określeniem roli interwencjonizmu państwowego w mechanizmy funkcjonowania gospodarki rynkowej. Trzeba wyraźnie podkreślić, że jest to jeden z fundamentalnych problemów organizacji i funkcjonowania różnych systemów ekonomicznych.

Problemy gospodarcze wielu krajów europejskich jednoznacznie pokazują, że zjawiska kryzysowe w nich mogą trwać jeszcze przez dłuższy okres czasu. Dlatego też w takich sytuacjach rola państwa w życiu gospodarczym zawsze wzrasta, zarówno na skutek interesów silnych politycznych sprawujących władzę jak również społeczeństw. Jest ona szczególnie istotna w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

Sytuacja gospodarcza większości krajów po wrześniu 2008 roku ma jakościowo odmienny charakter w stosunku do lat poprzednich. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w analizach i ocenach problemów ekonomicznych w literaturze przedmiotu i w innych publikacjach. Dlatego też określenie zasadniczych kwestii stojących przed wybranymi

kierunkami polityki rolnej w nowych uwarunkowaniach ekonomicznych i politycznych staje się problemem kluczowym.

Aspekty metodyczne opracowania

Głównym celem niniejszego opracowania jest próba ustalenia, w jakim zakresie trwający w dalszym ciągu kryzys ekonomiczno-finansowy może kształtować kierunki rozwoju koncentracji czynników produkcji, a zwłaszcza koncentracji ziemi użytkowanej rolniczo w Polsce. Dla realizacji tak zdefiniowanego celu głównego sformułowane zostały następujące cele szczegółowe:

- a) określenie i identyfikacja podstawowych tematów i treści ekonomicznych opisujących w wybranych publikacjach naukowych oraz popularno-naukowych aktualny kryzys ekonomiczno-finansowy,
- b) próba określenia obszarów, kierunków oraz zakresu wpływu wybranych elementów kryzysu gospodarczego w kształtowaniu procesów koncentracji ziemi użytkowanej rolniczo.

W niniejszym opracowaniu przyjęte zostało założenie, że ekonomiści, socjologowie oraz politolodzy o uznanym dorobku naukowym na świecie wyrażają w wymiarze merytorycznym (artykuły prasowe, wywiady, itp.) opinie zgodne z prawidłowościami i teoriami ekonomicznymi wynikającymi z efektów prowadzonych przez nich prac badawczych. Prezentowane przez nich poglądy, w swej treści dotyczą aktualnych tendencji i trendów w kształtowaniu kierunków dostosowań do zachodzących zmian w uwarunkowaniach życia gospodarczego. Uznajemy, że takie podejście ma mocny wymiar utylitarny, co w przypadku konieczności szybkich działań ze strony polityki gospodarczej jest bardzo istotne. Z badawczego punktu widzenia, przyjęty sposób postępowania minimalizuje okres czasu upływający od wytworzenia informacji do dotarcia z nią do finalnego odbiorcy, dzięki czemu możliwe jest podejmowanie szybkich i racjonalnych decyzji.

Podstawowym materiałem badawczym wykorzystanym w przygotowaniu niniejszego opracowania były poglądy i opinie przedstawione w wybranych publikacjach o zachodzących wydarzeniach gospodarczych zamieszczone w latach 2007 – 2012 w „Gazecie Wyborczej” oraz „Dzienniku” i zawartym w nim tygodniku idei „Europa” (szczegółowy wykaz wykorzystanych publikacji zamieszczony jest w spisie literatury).

Współczesny kryzys gospodarczy jako inspiracja do rozważań nad kierunkami rozwoju ekonomii

Opisując aktualny światowy kryzys ekonomiczny i finansowy ekonomiści oraz publicyści zajmujący się publicystyką ekonomiczną w aspekcie społeczno-organizacyjnym uznają za istotne następujące kwestie:

- troska człowieka o bardziej godne i lepsze życie, uznawane przez wielu za cel nadrzędny,
- problemy wynikające z upowszechniającego się w ostatnich latach uprawiania polityki na szczeblu ponadnarodowym,

- kształtowanie właściwego, bardziej racjonalnego sposobu myślenia oraz traktowanie dobra wspólnego jako jednej z ważniejszych wartości w życiu społecznym człowieka,
- naturalne dążenie człowieka do pełnej wolności, która staje się jednym z ważnych celów jego działania.

Dużą wartość poznawczą mają także charakterystyki obecnej sytuacji makroekonomicznej, w istotny sposób odmienne od wcześniejszych sytuacji kryzysowych (zaczynając od kryzysu lat 1929 – 1933, poprzez następne, z roku 1973, 1997 i 2001). W publicystyce ekonomicznej obecna sytuacja kryzysowa bywa czasami określana, zwłaszcza przez ekonomistów reprezentujących nurt neoklasyczny jako depresja i ma oznaczać zbliżony do zera, powolny wzrost, ale nie spadek produkcji¹. Jej kluczowe elementy to:

- funkcjonowanie światowej gospodarki od ponad 40 lat bez pieniądza opartego na stabilnych podstawach,
- zadłużenie podmiotów gospodarczych i niskie stopy procentowe, powodujące podejmowanie wielu błędnych decyzji inwestycyjnych,
- sytuacje gospodarcze w których to kapitał na rynki światowe dostarczany jest przez państwa biedne (np. Chiny), a nie bogate (np. USA),
- zmniejszająca się liczba osób pracujących na utrzymanie coraz większej liczby emerytów,
- duże deficyty budżetowe powstałe na skutek obniżania świadczeń podatkowych,
- zaspokojona w krajach zamożnych konsumpcja, która hamuje skłonność tych społeczeństw do zwiększonego wysiłku.

Globalny kryzys gospodarczy, w tym a może przede wszystkim, kryzys finansowy stał się inspiracją do kolejnych analiz i wyrażania opinii w kwestiach istoty rynku oraz mechanizmów jego funkcjonowania. Wywołał on i ożywił ponowną dyskusję nad teoretycznymi podstawami rozwoju ekonomicznego. Kolejne doświadczenia praktycznego życia gospodarczego zarówno w układzie globalnym jak i regionalnym pogłębiają naszą wiedzę o rynku oraz rozumienie niektórych zjawisk związanych z kryzysami. W kwestiach tych wypowiadali się i w dalszym ciągu zabierają głos reprezentanci różnych dyscyplin naukowych. Ich spory i polemiki obejmują bardzo często kwestie dotyczące roli i znaczenia dwóch głównych nurtów myśli ekonomicznej, tj. neoklasycyzmu oraz keynesizmu w kształtowaniu metod oraz sposobów rozwoju ekonomicznego społeczeństw.

W praktycznej działalności gospodarczej na poziomie makroekonomicznym nie ustrzeżono się jednak w różnych okresach czasu od popadania w skrajności. Gdy w jednym okresie historycznym w polityce gospodarczej dominujące znaczenie miała keynsovska myśl ekonomiczna, to w następnym triumfy święcił liberalizm ekonomiczny. W rozwoju gospodarczym zjawiska takie należy uznać za niekorzystne, dlatego też, jak podaje A. Szahaj² brytyjski filozof polityki John Gray przestrzega przed popadaniem w tzw. „bolszewizm rynkowy”, czego np. wg niego nie ustrzegła się w latach 1979 – 1990 M. Thatcher. Jest naturalne, że fundamentalizm rynkowy jest zjawiskiem niekorzystnym i zwolennicy liberalizmu ekonomicznego dopuszczają w określonym zakresie ingerencję państwa w życie gospodarcze. Podobnie jak

¹ L. Balcerowicz: Skąd się bierze katar. Gazeta Wyborcza z 5.12. 2011.

² A. Szahaj: Liberalizm przeciwko neoliberalizmowi. Gazeta Wyborcza z 20-21.08. 2011.

zwolennicy Keynesa uznają dominujące znaczenie mechanizmów rynkowych w funkcjonowanie gospodarek. Do problemów tych nawiązuje również Bensaïd³ i przestrzega przed możliwą „powtórką z historii”. W chwili obecnej mamy do czynienia ze stopniowo następującym powrotem do różnych wariantów polityki ekonomicznej opartej na teorii Johna Maynarda Keynesa. Bensaïd twierdzi, że nie jest to dobra droga, ponieważ keynesizm wchodzi, z naturalnym dla kapitalizmu, dążeniem do nieograniczonego zysku. Dlatego też jak twierdzi, za kilka lat będziemy mieli do czynienia z kolejną liberalną kontrewolucją.

Uważa się, że dominacja liberalizmu ekonomicznego w latach 1980 – 2008 ukształtowała w społeczeństwach pewien sposób myślenia o gospodarce oraz ludzką mentalność. Przyjmowane było założenie, że dynamika popytu i podaży, przez cały czas zmierzająca do równowagi, to najlepsza metoda racjonalnego wykorzystania czynników wytwórczych. Dlatego za szczególnie istotne należy uznać konstatację A. Bergena⁴, który powiedział, że od pewnego czasu jest jasne, iż wolny rynek nie funkcjonuje tak jak powinien. Okazuje się coraz bardziej, że jego autoregulacyjne zdolności, wynikające z zasad wolnego rynku, są ograniczone. Koreański ekonomista, pracujący na Uniwersytecie w Oxfordzie Ha-Joon-Chang⁵ twierdzi wprost, że wolny rynek to zwykła iluzja. Występujące ograniczenia (np. zakaz zatrudniania dzieci w kopalniach czy 8-godzinny dzień pracy) traktujemy obecnie jako naturalne i przestajemy je zauważać. Są to natomiast ograniczenia, które jednoznacznie pokazują, że do rozumienia czy objaśniania terminu „wolny rynek” czy „gospodarka o mechanizmach rynkowych” należy podchodzić z pewną rozwagą. Zawsze w życiu gospodarczym pojawiać się będą następne, kolejne ograniczenia, które po pewnym okresie czasu, ponownie przestaną być zauważane. Francuski publicysta ekonomiczny Guy Sormann⁶ mówi, że podstawową cechą rynku jest nieprzewidywalność (powinniśmy jedynie mówić o ograniczaniu stopnia ryzyka). Jest to z jego strony sugestia w kierunku ustalenia na nowo, w związku z kryzysem, reguł gry rynkowej. Chodzi głównie o osłabienie pozycji rynków finansowych. Sormann akcentuje także wzrastającą w szybkim tempie złożoność rynków, przy jednocześnie słabym postępie w tworzeniu informacji rynkowej, którą wraz z transparentnością uznaje za fundamenty rozwoju rynków. Subiektywność wytwarzanej informacji to wg niego jedna z przyczyn obecnego kryzysu. Mówiąc o rynku w kontekście znaczenia informacji rynkowej trzeba odwołać się do poglądów F. Hayka⁷ przedstawionych w wydanej w 1937 roku pracy „Ekonomia

³ D. Bensaïd : Liberalizm wchłonął lewicę. Dziennik – tygodnik idei Europa z 11-13.04. 2009.

⁴ A. Bergen: Wolny rynek nie działa `tak jak powinien. Wywiad w The Wall Street Journal Polska z 27. 10. 2008.

⁵ Ha- Joon-Chang: Tego ci nikt niemowie o kapitalizmie. Wywiad w Gazecie Wyborczej z 31.12.2011 – 1.01. 2012.

⁶ G. Sorman: Kryzys dopiero przed nami. Wywiad w Dzienniku – tygodniku idei Europa z 9-10.05. 2009.

⁷ Cytowana publikacja była elementem dyskusji toczącej się w latach 30. XX wieku, a dotyczącej możliwości racjonalnego kierowania gospodarką upaństwowioną. Jeden z aktywnych dyskutantów Ludwig von Mises twierdził, że poprzez centralne zarządzanie nie będzie można sensownie rozwijać gospodarki, ponieważ likwidacja rynku oznacza likwidację informacji, którą on daje. To ceny mówią o popycie, a pieniądz jest wskaźnikiem efektywności produkcji. Bez znajomości tych mierników centralny planista nie będzie w stanie podejmować racjonalnych decyzji. Nawet gdyby dysponował olbrzymimi możliwościami analitycznymi nie zastąpi rynku. Informacje włożone do maszyn liczących będą błędne i ubogie. Życie w pełni potwierdziło oceny formułowane przez Hayka i Misesa.

i wiedza” (Economics and Knowledge)⁸. Konstatował on, że informacje będące w dyspozycji podmiotów gospodarczych są po części niemożliwe do przekazania, ponieważ wiedza jest rozproszona i w jakiś sposób uwieczniona u konsumentów, producentów czy handlowców, którzy nią dysponują. Mechanizm rynkowy spontanicznie reaguje na ową wiedzę. Do osiągnięć naukowych Hayka i Misesa do tyczących spontaniczności rynku nawiązuje również R. Scruton⁹ mówiąc, że jest to warunek istnienia każdej ustabilizowanej społeczności. Jednocześnie zaznacza, że prawidłowo funkcjonujący rynek nie jest grą o sumie zerowej i przynosi korzyści wszystkim jego uczestnikom. Z kolei J. Attali¹⁰ akcentuje naturalną skłonność rynków do podbojów. Nie akceptują one żadnych granic ani podziałów terytorialnych. Swoją drapieżnością wchodzi w konflikt z państwem, którego pozbawiają wszelkich kompetencji. Jakikolwiek próby ograniczania jego roli poprzez agencje państwowe kończą się fiaskiem, ponieważ mocarstwa przemysłowe, finansowe czy technologiczne nie zgodzą się na policentryczną równowagę. Zjawiska takie mają miejsce na skutek permanentnego poszukiwania przez rynki nowych źródeł zysku. W poszukiwaniach wejdą w obszar zdominowany obecnie przez państwo, tj. m. in. edukację, ochronę środowiska czy służbę zdrowia.

Za celowe należy uznać przedstawienie w tym miejscu poglądów jednego z głównych ideologów nurtu liberalnego F. Hayka. Widział on doskonale konieczność ewolucji poglądów liberalnych. Sugerował, aby w czasach niepewności każdy obywatel miał zagwarantowane minimum życiowe. Twierdził, że jedyna rzecz, której nie zniesie nowoczesna demokracja to znaczące obniżenie poziomu życia społeczeństw lub nawet tylko dłuższa jego stagnacja. Wypowiedzi wielu ekonomistów ze znaczącym dorobkiem naukowym dosyć jednoznacznie pokazują, że stawianie na przeciwstawnych biegunach liberalizmu ekonomicznego oraz nurtów etatystycznych jest bardzo często bezprzedmiotowe.

Kryzysy gospodarcze o zasięgu globalnym, zarówno ten z lat 1929 – 1933 jak i obecny rozpoczęły w 2008 roku, unaocznily istotną rolę państwa w funkcjonowaniu gospodarki opartej na mechanizmach rynkowych. J. M. Keynes, obserwując i analizując życie gospodarcze w wielu krajach już na przełomie lat 20. i 30. ubiegłego wieku pisał w 1930 roku (wkrótce po rozpoczęciu się kryzysu gospodarczego), że zasoby przyrody i narzędzia człowieka są tak samo płodne i wydajne jak były. Mieliśmy natomiast do czynienia z sytuacją, kiedy to fabryki i statki stały beczynnymi, a ich załogi szły na bezrobocie. Zboże, kawę i cukier topiono lub palono, natomiast bezrobotni nie mieli co jeść. Widząc takie sprzeczności Keynes dochodził do wniosku, że siły polityczne sprawujące władzę w wielu krajach popełniali błędy w kontrolowaniu delikatnej „maszyny” jaką jest gospodarka, której działania do końca nie rozumieli. Dlatego nasuwało się pytanie, czy w mechanizmach zarządzania, zarówno w ujęciu makroekonomicznym jak i na poziomie mikro, wszystko przebiega prawidłowo? Bo jedynie w ten sposób można podchodzić do zjawisk ekonomicznych, w którym to

⁸ W. Gadomski: Własność, czyli fundament rynku. Gazeta Wyborcza z 17.12. 2009.

⁹ R. Scruton: Religia może zapobiec rozkładowi społeczeństw. Dziennik – tygodnik idei Europa z 10.02. 2007.

¹⁰ Jacques Attali – wykładowca ekonomii na francuskich uczelniach, założyciel Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju . J. Attali: Krótka historia przeszłości – demokracja i rynek w XXI wieku. Dziennik – tygodnik idei Europa z 14.03. 2009.

z jednej strony mamy niewykorzystywane czynniki wytwórcze w przedsiębiorstwach, natomiast z drugiej duże grupy bezrobotnych.

W kontekście powyższego przykładu należy widzieć pogląd J. Vogla¹¹, który, rozpatruje ten problem z czysto ideowego punktu widzenia. Zadaje on mianowicie następujące pytania: czy rynek i konkurencja są rzeczywiście najbardziej sprawiedliwymi mechanizmami funkcjonowania gospodarki? Czy nie jest to tak, że samoregulujące się mechanizmy rynkowe mają miejsce przede wszystkim na niedużych rynkach dóbr i usług, gdzie popyt i podaż mają ograniczone rozmiary, natomiast na rynkach globalnych mechanizmy ich funkcjonowania mogą być odmienne? Czy rynki finansowe różnią się od rynku dóbr i usług rzeczowych i przez to funkcjonują na innych zasadach? Dalej stwierdza, że rynki potrzebują do swojego funkcjonowania dużego udziału państwa. Odegrało ono istotną rolę w tworzeniu współczesnych rynków finansowych. Z kolei T. Judt¹² mówi, że państwo jest naszą ostatnią deską ratunku. Takie jego instytucje jak protekcjonizm, standaryzacja, regulacja, dotacje czy gwarancje rządowe, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, okazują się z reguły bardzo przydatne. Z istotną rolą państwa w gospodarce, kontynuuje, związane są również powszechne świadczenia społeczne oraz kształtowane na pewnym poziomie ograniczenia nierówności dochodów oraz stopnia zamożności. Zalicza je do istotnych czynników rozwoju gospodarczego.

Do Keynesa odwołuje się współczesny, amerykański ekonomista, noblista z 2008 roku, Paul Krugman¹³. Analizując konsekwencje utrzymywania przez banki centralne przez długi okres czasu niskich stóp procentowych odwołał się do poglądów i opinii Keynesa, który po kryzysie gospodarczym 1929 – 1933 doszedł do wniosku, że musi istnieć dolna granica stóp procentowych. Kiedy polityka monetarna zawodzi, należy sięgać do sektora publicznego, który powinien przejąć zadania ożywienia gospodarki. W pewnym momencie w sytuacjach kryzysowych sektor prywatny przestaje interesować się inwestycjami. Można więc wyrazić pogląd, że problemem jest kwestia określenia granicy do której można obniżać stopy procentowe, natomiast później inicjatywa gospodarcza powinna przechodzić w ręce państwa. Teorie Keynesa zaczęły się upowszechniać i stanowiły podstawę kształtowania programów gospodarczych rządów, szczególnie po zakończeniu II Wojny Światowej. Niewątpliwie trudno jest jednoznacznie określić, czy tylko silna ingerencja rządów w życie gospodarcze czy również inne czynniki, jak np. duża aktywność gospodarcza społeczeństw europejskich po zakończeniu II Wojny Światowej przyczyniały się do rozwoju gospodarczego.

Lata 1950 – 1980 to okres silnej dynamiki gospodarek krajów Europy Zach. oraz USA, która wynosiła średnio ok. 3,0% per capita. Równocześnie panowała większa równość społeczna, dzięki czemu dużo większa część społeczeństw korzystała z korzyści wzrostu gospodarczego¹⁴. Również przytaczany wyżej Szahaj stwierdza, że w krajach skandynawskich, Austrii czy USA w latach 1945 – 1975 osiągnano najlepsze rezultaty gospodarcze, kiedy to wolny rynek w stosunkowo wysokim stopniu podlegał

¹¹

¹² T. Judt: Buldożer innowacji – dlaczego obawiamy się współczesnego kapitalizmu. Dziennik – tygodnik idei Europa z 27.03. 2008.

¹³ P. Krugman: Dlaczego ekonomiści niczego nie zrozumieli. Gazeta Wyborcza z 31.10 – 1.11. 2009.

¹⁴ A. Leszczyński: Kapitalizm z ludzką twarzą. Gazeta Wyborcza z 5-6.12. 2009.

regulacjom państwa, występowały różne formy własności, natomiast podatki ustawiono na takim poziomie, aby pokryć potrzeby państwa opiekuńczego.

Analizując problematykę interwencjonizmu państwowego w gospodarce w kontekście przedstawionych powyżej istotnych elementów mechanizmów rynkowych warto przytoczyć pogląd wyrażony przez Skidelsk'ego¹⁵, kiedy to stwierdza, że keynesowska wizja źródeł kryzysu nie różni się tak bardzo od haeykowskiej, ponieważ w obu dominujące znaczenie ma nadmierne zadłużenie. Różne są jedynie wnioski. Hayk żąda zaciskania pasa, natomiast Keynes – większych wydatków. Keynes zauważył, że jeżeli gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa oraz rządy będą systematycznie oszczędzać, to gospodarka będzie nieuchronnie zwalniać, aż ludzie staną się na tyle biedni, że nie będą mieli z czego oszczędzać. Dalej Skidel'sky stwierdza, że również w 2009 roku kolejnemu wielkiemu kryzysowi zapobiegła skoordynowana, globalna interwencja. Kontynuując swoje rozważania wyraża pogląd, że w społeczeństwach wzrasta także świadomość tego, że odchudzenie sektora publicznego przy niskim poziomie wydatków to stagnacja i regres.

Godne przytoczenia są poglądy politologa B. Barbera¹⁶, który mówi, że interwencjonizm państwa mający likwidować jedynie bieżące problemy ekonomiczne mijają się z celem. Niezbędny jest stały nadzór rynku przez instytucje demokratyczne. Za właściwe należy uznać wzbudzanie obywatelskiego, a nie konsumenckiego ducha. Bardzo jest potrzebna krytyczna refleksja nad stanem zachodniej cywilizacji. Aktualny kryzys może być początkiem końca paradygmatu, w którym jedynie pieniądze dają szczęście i satysfakcję z życia. Fundamentem nowego systemu wartości powinno być zaufanie.

Wybrane elementy globalnych zjawisk gospodarczych w kształtowaniu zmian zasobowych czynników wytwórczych w rolnictwie

Scharakteryzowane powyżej wybrane problemy zmian w życiu ekonomicznym oraz finansach międzynarodowych, stanowiące jednocześnie inspirację oraz źródło analiz i opracowań naukowych oraz popularno-naukowych, wywierają wpływ i kształtują zjawiska ekonomiczne w różnych obszarach naszego życia gospodarczego. Do takich można również zaliczyć problemy koncentracji ziemi użytkowanej rolniczo na obszarach wiejskich. Kwestie te mieszczą się i stanowią element szeroko widzianych problemów koncentracji czynników produkcji jak również samej produkcji w różnych sektorach gospodarki.

Koncentracja oznacza ześrodkowanie, skupienie, gromadzenie czegoś w jednym punkcie. Analizując z kolei to pojęcie z ekonomicznego punktu widzenia to koncentracja łącznie jest z centralizacją i oznacza formy akumulacji kapitałów już istniejących lub dołączaniu zysku do kapitału. Potrzeba koncentracji wynika przede wszystkim z ekonomicznej zasady ekonomii skali, której istotą jest oszczędność kosztów w stosunku do jednostkowego efektu.

¹⁵ R. Skidelsky: Keynes kontra Hayk: dogrywka. Gazeta Wyborcza z 27-28.08. 2011.

¹⁶ Benjamin Barber – profesor Katedry Społeczeństwa Obywatelskiego i wykładowca Uniwersytetu w Maryland (USA). B. Barber: Skończył się festiwal konsumpcji. Dziennik – tygodnik idei Europa z 27.10. 2008.

Szczegółowa analiza i ocena materiału źródłowego, których treści stanowią podstawę niniejszego opracowania, pozwoliła wyodrębnić 3 główne zjawiska ekonomiczno-finansowe, mogące wpływać na procesy zmian czynników produkcji w rolnictwie. Zaliczyliśmy do nich: skalę koncentracji czynników wytwórczych w gospodarce, ograniczanie roli rynków finansowych i doskonalenie struktur organizacyjnych podmiotów gospodarczych, wzrastającą rolę interwencjonizmu państwowego w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych w różnych obszarach gospodarki.

Skala koncentracji czynnika produkcji

Rozważając problemy koncentracji czynników produkcji w rolnictwie można wyodrębnić 2 główne zagadnienia. Pierwszym z nich jest zjawisko samej koncentracji, natomiast druga kwestia, o wiele ważniejsza to skala koncentracji, rozumiana w tym przypadku jako ilość środka (np. czynnika ziemi) wykorzystywanego w procesie produkcyjnym. Nasuwa się następujące pytanie: w jakim zakresie uwidocznione podczas kryzysu cechy wolnego rynku oraz liberalizmu ekonomicznego mogą kształtować procesy koncentracji ziemi użytkowanej rolniczo? Za najbardziej właściwe uznajemy podejście traktujące proces koncentracji jako obiektywną konieczność wynikającą z postępu ekonomicznego i organizacyjnego. Woś¹⁷ mówi, że koncentracja jest efektem racjonalizacji gospodarowania. Dlatego też można uznać z dużą dozą prawdopodobieństwa, że wszelkie zawirowania w życiu gospodarczym, jak również nowe interpretacje naukowe zachodzących współcześnie przemian ekonomicznych w zasadzie nie będą miały zasadniczego wpływu na kierunki oraz tempo koncentracji ziemi. Jest ona w największym stopniu zjawiskiem organizacyjnym i można ją traktować jako przykład postępu organizacyjnego. Jest natomiast sprawą otwartą kwestia górnych granic, czyli skali koncentracji ziemi w jednym podmiocie gospodarczym. Porównania¹⁸ koncentracji ziemi z koncentracjami kapitału czy produkcji, które były tak bardzo charakterystyczne w okresie silnej dominacji liberalizmu ekonomicznego w gospodarce w układzie globalnym, w zasadzie jednoznacznie pokazują, że granice koncentracji muszą być bezwzględnie przestrzegane. Jak już powszechnie jest przyjęte, za jedną z głównych przyczyn obecnego kryzysu uważa się nadmierną koncentrację wszelkich działań w sferze finansów jak również samych podmiotów gospodarczych w tym sektorze gospodarki. Z samych swoich założeń ideowych liberalizm ekonomiczny będzie dopuszczał nieograniczoną koncentrację ziemi w rolnictwie (tak jak to miało miejsce w ostatnich latach w przypadku banków). Należy natomiast przypuszczać, że ingerencja państwa będzie miała miejsce w stosunku do zjawiska skali koncentracji ziemi. Przedstawione w poprzednim rozdziale tematy dyskusyjne, a dotyczące wzajemnych relacji między liberalizmem ekonomicznym a keynesizmem, w naszym odczuciu jednoznacznie pokazują, że wszystkie te problemy mają względny charakter.

¹⁷ A. Woś (za: Paszkowski S., 2004) Rolnicze renty strukturalne jako narzędzie przekształceń agrarnych w rolnictwie polskim. Rozprawy Naukowe, zeszyt 345, Roczn. Akademii Roln. w Poznaniu, Poznań. s. 171.

¹⁸ Nie ulega wątpliwości, że takie porównania obarczone są pewnym błędem, wynikającym z mniejszej porównywalności takich obiektów. Jednak nie są one aż tak bardzo różnicujące się, aby nie można było pozwolić sobie na formułowanie pewnych ogólnych wniosków.

Ograniczenie roli rynków finansowych i doskonalenie struktur organizacyjnych podmiotów gospodarczych

Ustalenie na nowo reguł gry rynkowej powinno polegać przede wszystkim na ograniczeniu dominującej pozycji i znaczenia rynków finansowych¹⁹. Panuje dość powszechna zgodność poglądów, co powyżej zostało zasygnalizowane, że to działania w tym sektorze gospodarki były bezpośrednią przyczyną aktualnego kryzysu gospodarczego²⁰. Nowe reguły gry rynkowej powinny polegać w głównej mierze na określeniu i przestrzeganiu właściwych (optymalnych) proporcji w zasobach podmiotów gospodarczych, w ramach których Griffin²¹ wyodrębnia zasoby rzeczowe, ludzkie, informacyjne i finansowe. Co prawda w niniejszym opracowaniu koncentrujemy uwagę na zasobach rzeczowych, to dla podkreślenia mocno wygórowanej w ostatnich latach roli zasobów i rynków finansowych w gospodarce, przedstawiamy opinię J. Krawca²², który szeroko rozumiany czynnik ludzki uznaje za jeden z kluczy do sukcesów gospodarczych. Akcentuje również chciwość rynków finansowych jako cechy gospodarek ostatnich lat.

Można przyjąć, że koncentracja ziemi to proces ekonomiczny mający na celu dopasowanie (sharmonizowanie) czynnika ziemi w gospodarstwach rolniczych do pozostałych elementów sił wytwórczych, a mianowicie czynnika ludzkiego oraz przede wszystkim pozostałych zasobów rzeczowych tj. budynków i budowli oraz maszyn, narzędzi i urządzeń technicznych.

Są to więc działania o charakterze organizacyjnym. W publikacjach ekonomicznych stanowiących podstawę niniejszych rozważań ponownie przedmiotem analizy są kwestie doskonalenia zarządzania, na co zwracał uwagę już Keynes w latach 30. ub. wieku. W związku z tym można wyrazić pogląd, że powrót w publikacjach do tych kwestii będzie oznaczał upowszechnianie się w opinii społecznej ich lepszej znajomości. Może to być również inspiracją do szerszych i bardziej pogłębionych badań tych problemów.

Procesy koncentracji ziemi mieszczą się w obszarze doskonalenia organizacji w sferze jej zasobów rzeczowych. Przywrócenie właściwego znaczenia czynnikowi rzeczowemu, to w naszym odczuciu również działanie na rzecz godnego i lepszego życia większej części społeczeństwa. Chodzi jednak mimo wszystko, o coraz większą ilość dóbr materialnych, które tworzą mocne podstawy do wzrostu poziomu stopy życiowej ludności. Odnosząc powyższe kwestie do problemów koncentracji ziemi można powiedzieć, że jest ona elementem rozwoju zasobów rzeczowych gospodarstwa

¹⁹ 28-29 czerwca 2012 r. przywódcy państw UE uczynili pierwszy krok w tym kierunku i podjęli decyzję o stworzeniu jednolitego nadzoru nad działalnością banków komercyjnych.

²⁰ Można przytoczyć w tym miejscu pogląd ówczesnego kandydata w wyborach prezydenckich we Francji F. Hollande'a, który podczas wizyty w Warszawie 10 marca 2012 r. w wywiadzie udzielonym „Gazecie Wyborczej” użył następującego sformułowania „Biję na alarm przeciw wynaturzeniom świata finansów, które nie służą gospodarce”. W dalszej części wywiadu wypowiedział się za regulacją rynków finansowych na poziomie europejskim oraz reformami strukturalnymi na poziomach krajowych. Stwierdzenia te nabierają szczególnego znaczenia po wygranych przez niego wyborach prezydenckich we Francji, której pozycja w strukturach Unii Europejskiej jest szczególnie wysoka.

²¹ R. Griffin: Podstawy zarządzania organizacjami. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999. s. 38.

²² Jacek Krawiec – działacz gospodarczy, prezes PKN Orlen (2012 r.). J. Krawiec: Przywódcy potrzebni od zaraz. Gazeta Wyborcza z 5.12. 2011.

i czyniona we właściwej skali przyczynia się w istotny sposób do obniżki kosztów produkcji. Taki sposób kształtowania się rzeczywistości gospodarczej stwarza również korzystne warunki dla poprawy konkurencyjności sektora rolno-spożywczego.

Problemy koncentracji a ingerencja państwa w mechanizmy rynkowe

Jednym z kluczowych wniosków wynikającym z analizy przebiegu zjawisk kryzysowych z lat 20. i 30. XX wieku oraz współczesnego kryzysu gospodarczego jest stwierdzenie faktu, iż w różnych zjawiskach i procesach gospodarczych istnieje granica od której to, dla zabezpieczenia się przed stagnacją i kryzysem niezbędna staje się głębsza ingerencja państwa w mechanizmy rynkowe oraz związany z tym wzrost stopnia i zakresu interwencjonizmu. Powstaje jedynie kwestia ilościowego jej określenia. Krugman jako przykład podaje rozwój sytuacji w ostatnich latach na rynkach finansowych. Problemy granicznych wielkości obejmują również procesy koncentracji ziemi. Rodzinne gospodarstwo rolnicze to jeden z najbardziej trwałych i stabilnych podmiotów gospodarczych. Postęp techniczny i organizacyjny powoduje, że jego potencjał wytwórczy, w tym oczywiście użytkowany obszar ziemi powinien systematycznie się powiększać. Istotniejszy jest natomiast sam fakt, że ta granica w którymś miejscu musi po prostu istnieć. Zwłaszcza w kontekście dopłat bezpośrednich z budżetu UE, których głównym celem jest poprawa sytuacji dochodowej rodzinnych gospodarstw rolniczych.

Podsumowanie i wnioski

Zmiany zachodzące w życiu gospodarczym w różnych krajach europejskich jak i pozaeuropejskich jednoznacznie pokazują, że kryzys ekonomiczny i finansowy ostatnich lat, który ma miejsce w dalszym ciągu znajduje swoje odzwierciedlenie w tematyce i treści publikacji naukowych i popularno-naukowych. Dominujące w latach 1980 – 2008 doktryny ekonomiczne poddawane są ostrej krytyce i wszechstronnej analizie. Do głosu dochodzą nowe lub inne idee i poglądy.

W pierwszej kolejności w coraz większym zakresie przedmiotem analiz są zagadnienia wolności człowieka i troski o jego szeroko rozumiany rozwój. Znaczenia nabierają kwestie dotyczące racjonalności gospodarowania. Sygnalizowane i przedstawiane są zjawiska odbiegające od powszechnie przyjętych interpretacji prawidłowości społeczno-ekonomicznych.

Za istotną należy uznać konstatację, że rynek czy gospodarka rynkowa to pojęcia, które mają względny wymiar. Za charakterystyczne dla ostatnich lat należy uznać zjawisko popadania w skrajności przy ocenie znaczenia różnych nurtów myśli ekonomicznej w ich praktycznej realizacji. Mamy również do czynienia z bardzo silnymi odwoływaniami się do klasyków ekonomii, którzy tworzyli w I połowie XX w. tj. Hayke'a, Misesa oraz Keynesa. Jednocześnie jest to popularyzacja i upowszechnianie przy okazji kryzysu idei i założeń klasycznych nurtów myśli ekonomicznej tj. neoklasycyzmu oraz keynesizmu. W toczących się polemikach aktywnym dyskutantem jest Paul Krugman, noblista z 2008 r., który jest gorącym zwolennikiem silnego interwencjonizmu państwa. W związku z tym pojawiają się w licznych publikacjach

wątpliwości, czy rynek i mechanizmy rynkowe w liberalnym wydaniu to rzeczywiście najlepszy sposób organizacji życia gospodarczego społeczeństw. Przedmiotem analiz są jego różne ujemne strony. Na tym tle eksponowane są dodatnie strony i zalety interwencjonizmu państwowego. Ma miejsce mocne eksponowanie dużego udziału państwa w tworzeniu i kształtowaniu rynków finansowych. Za zasługujące na uwagę należy uznać stwierdzenie Skidelsk'ego, że istotą aktualnego kryzysu jest po prostu nadmierne zadłużenie. Akcentowany jest mocno wysoki rozwój gospodarczy jaki przechodziła Europa Zach. w latach 1950 – 1980, kiedy to koncepcje polityki gospodarczej oparte były na teorii J. M. Keynesa.

Na tle streszczonych powyżej zjawisk i procesów ekonomicznych analizowano problemy koncentracji podstawowego czynnika produkcji w rolnictwie tj. ziemi. Konkluzje są następujące:

- reguły i mechanizmy procesów koncentracji jakie zachodziły na rynkach finansowych mogą mieć podobny przebieg również w przypadku koncentracji ziemi,
- ze względu na to, że koncentracja z reguły od pewnego momentu ma wiele cech ujemnych niezbędne jest określanie granicy do których może ona być realizowana i dotyczy to zarówno sfery finansów jak i koncentracji ziemi,
- istnieje problem doskonalenia organizacji i życia gospodarczego, instytucjonalnych struktur organizacyjnych jak również samych podmiotów gospodarczych (na co zwracał uwagę Keynes), w związku z czym procesy koncentracji ziemi mocno wpisują się w doskonalenie struktur organizacyjnych gospodarstw rolniczych,
- polityka interwencjonizmu państwowego, której znaczenie w ostatnich latach i miesiącach wzrasta, może być przy właściwym podejściu do niej, istotnym instrumentem przyczyniającym się do doskonalenia procesów koncentracji w rolnictwie.

Literatura

Attali J.: Krótka historia przyszłości – demokracja i rynek w XXI wieku. Dziennik – tygodnik idei Europa z 14.03 2009.

Balcerowicz L. : Skąd się bierze katar. Gazeta Wyborcza z 5.12. 2011.

Barber B.: Skończył się festiwal konsumpcji. Dziennik – tygodnik idei Europa z 27.10. 2008.

Bensaid D.: Liberalizm wchłonął lewicę. Dziennik – tygodnik idei Europa z 11-13.04. 2009.

Bergen A.: Wolny rynek nie działa tak jak powinien. Wywiad w The Wall Street Journal Polska z 27.10. 2008.

Gadomski W. : Własność, czyli fundament rynku. Gazeta Wyborcza z 17.12. 2009.

Griffin R.: Podstawy zarządzania organizacjami. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Ha-Joon-Chang : Tego ci nikt nie powie o kapitalizmie. Wywiad w Gazecie Wyborczej z 31.12. 2011 – 1.01. 2012.

Heady E. A. : Ekonomika produkcji rolniczej, PWRiL, Warszawa 1967.

- Judt T.: Buldożer innowacji – dlaczego obawiamy się współczesnego kapitalizmu. Dziennik – tygodnik idei Europa z 27.03. 2008.
- Kornai J., 2002 : Czy warto się śpieszyć. Gazeta Wyborcza z 16-17.03. 2002.
- Krawiec J.: Przywódcy potrzebni od zaraz. Gazeta Wyborcza z 5.12. 2011 .
- Krugman P: Dlaczego ekonomiści niczego nie zrozumieli. Gazeta Wyborcza z 31.10-1.11. 2009.
- Leszczyński A.: Kapitalizm z ludzką twarzą. Gazeta Wyborcza z 5-6.12. 2009.
- Łęczycki K.: Ekonomiczno-organizacyjne podstawy dzierżawy ziemi i próba klasyfikacji terminologii, Roczniki Naukowe SERiA, t. XIII, z. 8, Warszawa-Poznań-Wrocław 2011.
- Scruton R. : Religia może zapobiec rozpadowi społeczeństw. Dziennik – tygodnik idei Europa z 10.02. 2007.
- Skidelsky R.: Keynes kontra Hayk: dogrywka. Gazeta Wyborcza z 27-28.08. 2011.
- Sorman G. : Kryzys dopiero przed nami. Wywiad w Dzienniku – tygodniku idei Europa z 9-10. 05. 2009.
- Szahaj A. : Liberalizm przeciwko neoliberalizmowi. Gazeta Wyborcza z 20-21.08. 2011.
- Vogel J. : Rynek już nie jest bogiem. Gazeta Wyborcza z 20-21.08. 2011.
- Woś A. (za: Paszkowski S., 2004): Rolnicze renty strukturalne jako narzędzie przekształceń agrarnych w rolnictwie polskim. Rozprawy Naukowe, zeszyt 345, Rocz. Akademii Roln. w Poznaniu, Poznań.

Summary

The economic and financial crisis that takes place since 2008 is a subject of many scientific analysis and popular science studies. In 1980 – 2008 economic liberalism was considered to be the main stream in the general economic thought. Nowadays the more popular one is that which allows and enlarges quite significant state intervention. Changes that come as consequences of such turn are supposed to significantly shape the agricultural land concentration processes. There are three main phenomena that occurred in the economic life after the year 2008, that can have a significant influence on shaping those processes: concentration of production factors, limiting the role of financial markets and developing organizational structures of the operators and growing state interference in market mechanisms.

Informacja o autorze:

Dr Kazimierz Łęczycki

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny
Wydział Przyrodniczy
Ul Prusa 12/14
08-110 Siedlce
leczycki@uph.edu.pl
tel. 662-217-745

Bartosz Mickiewicz

CHARAKTERYSTYKA PRODUKCJI ZWIERZĘCEJ W ŚWIECIE POWSZECHNEGO SPISU ROLNEGO Z 2002 I 2010 R¹

CHARACTERISTICS OF ANIMAL HUSBANDRY ACCORD- ING TO COMMON AGRICULTURAL CENSUS FROM 2002 AND 2010

W artykule przedstawiono zmiany, jakie zaszły w produkcji zwierzęcej między powszechnym spisem rolnym z 2002 a 2010 r. Analizę o charakterze porównawczym prowadzono między województwami oraz w układzie makroregionów. W badaniach skoncentrowano się na dwóch kierunkach produkcji zwierzęcej, a mianowicie chowie bydła i chowie trzody chlewnej, które stanowią ponad 80% wartości tej produkcji. W latach 2002-2010 zanotowano niewielki wzrost pogłowia bydła (4,1%), przy ogólnym spadku liczby krów o 7,5%. Chowem bydła zajmowało się 513,1 tys. gospodarstw rolnych powyżej 1 ha, co przy ogólnej liczbie 1562,6 tys. gospodarstw stanowiło 32,8%. Zmniejszenie liczby gospodarstw z chowem bydła skutkowało znaczącym wzrostem (o 43,6%) przeciętnej w kraju obsady bydła na 1 gospodarstwo prowadzące chów tego gatunku.

Natomiast pogłowie trzody chlewnej w minionych ośmiu latach wykazało wyraźny regres, z 18,7 mln sztuk w 2002 r do 15,3 mln sztuk w 2010 r (o 18,3%). Liczba gospodarstw rolnych utrzymujących trzodę chlewną wynosiła 387,4 tys., co stanowiło 24,8% wszystkich gospodarstw rolnych powyżej 1 ha.

Wpływ na sytuację w produkcji zwierzęcej miało przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i pojawienie się dopłat bezpośrednich, lecz w uzupełniających płatnościach obszarowych nie premiuje się rolnika od liczby posiadanych zwierząt, lecz areal posiadanych użytków zielonych.

Wstęp

Produkcja zwierzęca jest integralnie związana z szeroko pojętą produkcją rolniczą, stanowi przy tym jej nieodłączną część, zapewniającą statyczną równowagę czynników produkcji. Znaczenie produkcji zwierzęcej należy rozpatrywać poprzez pryzmat spełnianych funkcji. Do czynników wewnętrznych produkcji zwierzęcej należy zaliczyć jej znaczenie dla funkcjonowania gospodarstwa rolnego w postaci dostarczania żywności dla gospodarstwa domowego, zapewnienie wykorzystanie pasz i resztek organicznych oraz zapewnienie żywności gleb. Do tego dochodzi wielostronne użytkowanie zwierząt w postaci mięsa, mleka, włókna, jaj, skóry, itp. Do czynników zewnętrznych produkcji zwierzęcej należy zaliczyć produkcję towarową, dostarczaną na rynek, w postaci na ogół nieprzetworzonej. Rolę tę przejmują wyspecjalizowane zakłady przetwórstwa rolno-spożywczego².

¹ Projekt badawczy został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki

² M. Shucksmith, K.J. Thomson, D. Roberts, *The CAP and the Regions: the Territorial Impact of the Common Agricultural Policy*. CABI Publishing, London 2005.

Cechą charakterystyczną produkcji zwierzęcej jest jego występowanie w kilku postaciach, z których każdy zależnie od kierunku chowu zwierząt może być traktowany, jako główny lub jako pomocniczy. O zróżnicowaniu systemów chowu zwierząt przesądzają warunki przyrodnicze i ekologiczne oraz cechy samego rolnictwa, jego rozdrobienie agrarne i formy własności. W gospodarstwach w zależności od powierzchni użytków rolnych występują znaczne różnice w natężeniu występowania obsady zwierząt na określonym areale, ale coraz częściej występują gospodarstwa rolne bez zwierząt i produkcji zwierzęcej, które zubożają właściwości plonotwórcze gleb.

Drugą cechą produkcji zwierzęcej jest dążenie do jej koncentracji w postaci ferm, która pozwala na zmechanizowanie procesów produkcyjnych i zmierza do obniżenia kosztów, zwłaszcza pracy. Nowe systemy chowu zwierząt, które torują sobie drogę w wielu gospodarstwach rolnych, wyzwala ją w rodzinach rolników kategorię wolnego czasu, która nie była znana w przeszłości. Kolejną cechą produkcji zwierzęcej jest szybkie dostosowanie jej wytwórczości do zmieniającego się rynku spożywczego i reagowanie na potrzeby konsumentów³.

Cel i zakres pracy

Badania przedstawione w artykule opierają się głównie o wyniki powszechnych rolnych, przeprowadzonych w latach 2002 i 2010 r. Wyniki tych spisów przedstawione zostały w publikacjach GUS, w tym za 2002 r. w „Użytkowanie gruntów, powierzchnia zasiewów i pogłowia zwierząt gospodarskich” oraz za 2010 r. pt. „Zwierzęta gospodarskie i wybrane elementy metod produkcji zwierzęcej”. Podstawowym celem badań było analiza zmian w produkcji zwierzęcej, jaka powstała między tymi dwoma spisami rolnymi⁴. Cechą charakterystyczną spisu z 2010 r. było, w przeciwieństwie do poprzedniego spisu z 2002 r., przeprowadzenie badań statystycznych dotyczących dwóch grup problemów: pierwsza grupa obejmowała statystykę dotyczącą struktury gospodarstw rolnych użytkujących zwierzęta gospodarskie, natomiast druga grupa badań dotyczyła metod produkcji zwierzęcej. Pogłowie zwierząt gospodarskich w obu spisach powszechnych przedstawiono w układzie wojewódzkim, który został zastosowany także w niniejszym opracowaniu.

Badania dokonane w oparciu o metody statystyczne, poprzez analizę i porównanie danych spisowych. Obok charakterystyki pogłowia zwierząt gospodarskich między latami i województwami, drugą grupę badań przeprowadzono w układzie makroregionów, według podziału stosowanego przez IERiGŻ. IERiGŻ wyodrębnił pięć makroregionów, w tym makroregion środkowozachodni, środkowowschodni, południowowschodni, południowozachodni oraz północny⁵. Badania skoncentrowano wyłącznie na zmianach w pogłowie bydła i trzody chlewnej, które stanowią ponad 80% ogólnej wartości produkcji zwierzęcej.

³ G.L. Cramer, C.W. Jensen, *Agricultural Economics and Agribusiness*, John Wiley and Sons Inc, New York 2000.

⁴ *Zwierzęta gospodarskie i wybrane elementy metod produkcji zwierzęcej*, GUS, Warszawa 2011.

⁵ Chmieliński P., 2006, *Regionalne zróżnicowanie w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, a efektywność wykorzystania środków wsparcia wspólnej polityki rolnej*, IERiGŻ, Warszawa.

Ogólne dane o zwierzętach gospodarskich

W latach 2002-2010 zanotowano zmiany w pogłowie zwierząt gospodarskich, jako następstwo występujących czynników wewnętrznych i zewnętrznych, stymulujących zachowanie rolników oraz podejmowanych przez nich decyzji gospodarczych, odnośnie do kierunków chowu zwierząt. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej podniesiono na wyższy poziom niemal wszystkie parametry dotyczące przepisów sanitarnych, higienicznych, pomieszczeń inwentarskich, składowania obornika i gnojowice. Ponadto poziom produkcji zwierzęcej w niektórych obszarach został ograniczony, na przykład poprzez mechanizm kwotowania produkcji mleka. Jego głównym celem było zachowanie równowagi na rynku mleka i przetworów mlecznych pomiędzy popytem i popytą oraz zapewnienie dostawcom zbytu na wyprodukowane mleko i uzyskanie za nie korzystnej ceny.

Tab. 1. Pogłowie zwierząt gospodarskich (w tys. sztuk)

Rok	Bydło		Trzoda chlewna		Owce	Konie
	ogółem	w tym krowy	ogółem	w tym lochy		
2002	5532,7	2873,2	18707,4	1910,3	345,3	329,6
2003	5488,9	2897,4	18605,3	1781,9	337,8	333,1
2004	5353,4	2796,0	16987,9	1659,1	317,6	321,0
2005	5483,3	2795,0	18112,4	1813,2	316,0	312,1
2006	5606,4	2823,8	18880,5	1856,4	300,8	307,0
2007	5696,2	2786,7	18128,5	1767,4	331,9	329,2
2008	5756,7	2806,5	15425,3	1366,8	323,6	325,3
2009	5700,0	2687,0	14278,6	1373,8	286,4	297,9
2010	5760,6	2657,4	15228,1	1426,6	267,7	264,2

Zródło: dane GUS za wymienione lata

W omawianym okresie zanotowano nieznaczny wzrost ogólnej liczby bydła (o 4,1%), przy dość znacznym spadku pogłowia krów (o 7,5%). Większe spadki zanotowano analizując liczbę trzody chlewnej (o 18,6%), owiec (o 22,5%) oraz koni (o 19,9%).

Znaczenie akcesji do Unii Europejskiej dla rozwoju produkcji zwierzęcej i dobrostanu zwierząt

Polska przystępując do UE w 2004 r. zobowiązała się do implementacji prawa unijnego, przez co mogła korzystać z całej gamy środków wsparcia finansowego przewidzianego ramami Wspólnej Polityki Rolnej. W pierwszej fazie przynależności do UE przypadającej na lata 2004-2006 Polska korzystała z dopłat bezpośrednich, planu rozwoju obszarów wiejskich oraz sektorowego programu operacyjnego. W tym okresie rolnictwo europejskie wyszło już z fazy intensywnej produkcji i zaczęło finansować przedsięwzięcia prowadzące do produkcji żywności wysokiej jakości.

Rolnictwo polskie było zróżnicowane zarówno terytorialnie, jak i regionalnie. W niektórych regionach rolnictwo charakteryzowało się wysokim bądź bardzo wysokim poziomem produkcji. Ten wysoki poziom nie został osiągnięty ekologicznymi metodami produkcji, lecz stosowaniem nowoczesnych technologii i środków produkcji. Tym intensywnym procesom rozwojowym nie zawsze towarzyszyła troska o jakość środowiska naturalnego czy też przestrzeganie zasad higieny lub przepisów sanitarnych.

Działania zawarte w PROW i SPO miały na celu wywołać procesy dostosowawcze. Przykładowo celem działania „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych” zawartych w SPO była poprawa bezpieczeństwa produkcji oraz jakości żywności, a także wzmocnienie grup producentów rolnych. Dla zakładów przetwórczych duże znaczenie miało dostosowanie się do wymogów sanitarno-weterynaryjnych, co pociągało za sobą potrzebę modernizacji budynków i ich wyposażenie w nowoczesne linie technologiczne. Z kolei celem działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” SPO była poprawa produkcji rolniczej poprzez udoskonalenie wyposażenia technicznego gospodarstw oraz restrukturyzacja i różnicowanie produkcji rolniczej, jako warunek poprawy efektywności gospodarowania. Dodatkowym celem było dostosowanie produkcji do potrzeb rynku. Duże znaczenie dla modernizacji gospodarstw rolnych miało działanie „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE” funkcjonujące w ramach PROW. Działanie to ukierunkowane zostało na ochronę środowiska, zdrowia publicznego oraz dobrostanu zwierząt. Umożliwiała między innymi rolnikom wyposażenie gospodarstw rolnych w płyty obornikowe oraz zbiorniki na gnojówkę i gnojowicę.

W ramach programu działań na lata 2007-2013 również umieszczono różnego rodzaju przedsięwzięcia, które miały na celu zapewnić przede wszystkim bezpieczeństwo żywności, które realizowano głównie poprzez programy rolnośrodowiskowe. Nowym zjawiskiem było ściślejsze powiązanie dopłat bezpośrednich z zasadami spełniania wymogów wzajemnej zgodności. Mechanizmy WPR miały znaczący wpływ na sytuację w produkcji zwierzęcej, którą analizowano między dwoma spisami rolnym.

Zmiany pogłowia zwierząt gospodarskich

W latach 2002-2010 zanotowano niewielki wzrost pogłowia bydła (4,1%), przy ogólnym spadku liczby krów o 7,5%. Spośród 16 województw, w pięciu wystąpił pewien wzrost pogłowia bydła, w tym najwyższy w woj. podlaskim (27,8%), wielkopolskim (17,2%), kujawsko-pomorskim (12,3%), warmińsko-mazurskim (11,2%) i łódzkim (0,9%). Zmniejszenie liczby krów było wynikiem ograniczenia stada krów mlecznych w związku z kwotowaniem produkcji mleka po przystąpieniu Polski do UE i wysokimi wymaganiami jakościowymi dla mleka krowiego. Tym wysokim wymogom część producentów mleka nie mogła sprostać z uwagi na brak środków na niezbędną modernizację gospodarstw.

W Unii Europejskiej przywiązuje się szczególną uwagę do higieny produkcji mleka, które jako produkt o wysokim stopniu nasycenia żywymi bakteriami, jest bardzo wrażliwe na przestrzeganie ścisłych reżimów technologicznych i weterynaryjno-sanitarnych. Wymagania zdrowotne i sanitarne obejmują w szczególności zwierzęta, od których pozyskiwane jest mleko surowe, a także pomieszczenia do doju i przechowywania mleka oraz personel obsługujący dój mleka. Przepisy unijne stanowią, aby mleko surowe pochodziło od krów zdrowych od z gospodarstw wolnych od gruźlicy i brucelozy⁶.

Wzrost pogłowia bydła ogółem był natomiast efektem przyrostu liczebności grup bydła rzeźnego, produkcja którego stała się opłacalna w wyniku znaczącego wzrostu cen żywca wołowego po akcesji Polski do struktur unijnych. Potwierdzeniem dużego zainteresowania produkcją bydła rzeźnego jest znaczący wzrost pogłowia krów mamek, które utrzymywane są dla produkcji cieląt⁷.

⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.

⁷ *Zwierzęta gospodarskie i wybrane elementy metod produkcji zwierzęcej*, GUS, Warszawa 2011.

Na ogół panuje pogląd, że Polska posiada dobre warunki naturalne do chowu krów mlecznych i długą tradycję mleczarską. Produkcja mleka jest źródłem utrzymania i regularnych, comiesięcznych dochodów dla gospodarstw rolnych. Stabilizacji i rozwojowi polskiego sektora mleczarskiego służy mechanizm kwotowania produkcji mleka. Jego głównym celem jest zachowanie równowagi na rynku mleka i przetworów mlecznych pomiędzy popytem i podażą oraz zapewnienie dostawcom zbytu na wyprodukowane mleko i uzyskanie za nie korzystnej ceny⁸.

Komisja Europejska ustaliła ogólne zasady funkcjonowania systemu kwotowania produkcji mleka. Dzięki temu państwa członkowskie miały możliwość wprowadzenia własnych, szczegółowych zasad działania tego systemu z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb wspierających działania restrukturyzacyjne w sektorze⁹.

Tab. 2. Zmiany w pogłowiu zwierząt gospodarskich (w tys. sztuk)

Województwo	Bydło		Zmiana 2010/2002 w %	Trzoda chlewna		Zmiana 2010/2002 w %
	2002	2010		2002	2010	
Dolnośląskie	141,3	109,8	77,7	502,7	302,3	60,1
Kujawsko-pomorskie	415,4	466,0	112,3	2358,9	1791,4	75,9
Lubelskie	439,2	389,1	88,6	1434,8	1000,7	69,7
Lubuskie	73,2	70,1	95,8	271,2	164,9	60,5
Łódzkie	450,2	454,6	100,9	1389,1	1310,6	94,3
Małopolskie	287,3	201,6	70,0	519,9	360,0	69,3
Mazowieckie	912,6	1059,4	116,1	2007,1	1440,2	71,7
Opolskie	136,1	122,8	90,2	797,1	603,1	75,6
Podkarpackie	199,7	116,7	58,4	347,9	300,3	86,4
Podlaskie	688,4	879,3	127,8	963,4	553,4	57,4
Pomorskie	201,2	195,6	97,2	1028,4	845,4	82,2
Śląskie	149,3	128,6	85,9	370,5	350,4	94,6
Świętokrzyskie	203,7	182,0	89,6	391,4	383,1	97,9
Warmińsko-mazurskie	391,9	435,7	111,2	813,1	670,8	82,4
Wielkopolskie	720,6	844,3	117,2	4866,7	4819,6	99,1
Zachodniopomorskie	122,6	105,0	86,1	645,2	381,9	59,1
Ogółem	5532,7	5760,6	104,1	18707,4	15278,1	81,7

Zródło: Powszechny Spis Rolny z 2002 i 2010 r

Wśród nowych zjawisk odnotować należy fakt, że tylko 513,1 tys. gospodarstw rolnych powyżej 1 ha utrzymywało bydło, co przy ogólnej liczbie 1562,6 tys. gospodarstw stanowiło 32,8%. Zmniejszenie liczby gospodarstw z chowem bydła skutkowało znaczącym wzrostem (o 43,6%) przeciętnej w kraju obsady bydła na 1 gospodarstwo prowadzące chów tego gatunku.

Pogłowie trzody chlewniej w minionych ośmiu latach wykazało wyraźny regres, z 18,7 mln sztuk w 2002 r do 15,3 mln sztuk w 2010 r (o 18,3%). Największe spadki zanotowano woj. podlaskim (42,6%), dolnośląskim (39,9%), lubuskim (39,5%) oraz zachodniopomorskim (40,9%). Na przestrzeni ostatnich lat wielu producentów żywności wieprzowego wycofało się z tego kierunku produkcji bądź znacząco ograniczyło skalę produkcji. W gospodarstwach rolnych, które nadal utrzymują pogłowie świń, znacząco (o 46%) zwiększyła się obsada trzody chlewniej na 1 gospodarstwo. Wśród przyczyn

⁸ Kwotowa produkcja mleka, Agencja Rynku Rolnego, Warszawa 2010.

⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.

spadku pogłowia trzody chlewnej należy wymienić koszty produkcji, które pozostają w niekorzystnej relacji do uzyskiwanej ceny w skupie, zaś w tych kosztach największą pozycję zajmują pasze. Liczba gospodarstw rolnych utrzymujących trzodę chlewną wynosiła 387,4 tys., co stanowiło zaledwie 24,8% wszystkich gospodarstw rolnych powyżej 1 ha. Oznacza to, że trzy czwarte gospodarstw rolnych obywateli żyje bez chowu trzody chlewnej.

Charakterystyka pogłowia zwierząt gospodarskich w ujęciu makroregionów

Dodatkowym celem badań była analiza pogłowia zwierząt gospodarskich, jakie zaszły między spisami rolnymi z 2002 a 2010 r, którą dokonano poprzez pryzmat makroregionów. Makroregiony pozwalają spojrzeć na rozwój produkcji zwierzęcej z pozycji większych obszarów wiejskich, które charakteryzują się pewnymi cechami wspólnymi, wyrosłymi na bazie historii i układów sąsiedzkich. W wyniku prac studialnych IERiGŻ przyjęto podział kraju na 5 makroregionów, obejmujących następujące województwa:

- I makroregion środkowo-zachodni – kujawsko-pomorskie i wielkopolskie,
- II makroregion środkowo-wschodni- łódzkie, mazowieckie, lubelskie i podlaskie,
- III makroregion południowo-wschodni –świętokrzyskie, małopolskie, podkarpackie i śląskie,
- IV makroregion południowo-zachodni – opolskie, lubuskie i dolnośląskie,
- V makroregion północny – zachodniopomorskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie.

Tab. 3. Charakterystyka makroregionów według województw

Makroregion		Ogólna powierzchnia w km ²	Powierzchnia użytków rolnych (w tys. ha)	Liczba gospodarstw rolnych powyżej 1 ha	Liczba powiatów	Liczba gmin
I	Razem	47796	2809,7	191807	50	370
	Procent	15,3	17,4	12,3	15,9	14,9
II	Razem	99092	5581,1	647793	92	822
	Procent	31,7	34,5	41,5	29,3	33,2
III	Razem	57056	2635,8	488204	70	610
	Procent	18,2	16,3	31,2	22,3	24,6
IV	Razem	43349	2080,7	115457	49	323
	Procent	13,9	12,9	7,4	15,6	13,1
V	Razem	65392	3062,2	119144	53	353
	Procent	20,9	18,9	7,6	16,9	14,2
Kraj	Ogółem	312685	16169,4	1562405	314	2478
	Procent	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Rocznik Statystyczny Województw, GUS, 2010.

Analiza pogłowia zwierząt gospodarskich w układzie makroregionów w latach 2002-2010 wykazała, że występuje zjawisko dominującej pozycji I i II makroregionu w skali całego kraju, ale ponadto wystąpiła tendencja do umacniania tej pozycji. W 2002 r. łącznie w obu omawianych makroregionach pogłowie bydła stanowiło 65,6% w skali kraju, by po ośmiu latach ten udział wzrósł do 71,0%. Podobne tendencje wystąpiły przy analizie pogłowia trzody chlewnej, gdzie przyrost wzrósł odpowiednio z 69,6% do 71,5%. Omawiane dwa makroregiony obejmują 51,9% użytków rolnych oraz 53,8 liczby gospodarstw rolnych powyżej 1 ha z terenu całego kraju.

Tab. 4. Pogłowia zwierząt gospodarskich w ujęciu makroregionów (w tys. sztuk)

Makroregion		Bydło		Trzoda chlewna	
		2002	2010	2002	2010
I	Razem	1136,0	1310,3	7225,6	6611,0
	Procent	20,5	22,7	38,6	43,3
II	Razem	2490,4	2782,4	5794,4	4304,9
	Procent	45,1	48,3	31,0	28,2
III	Razem	840,0	628,9	1629,7	1393,8
	Procent	15,2	10,9	8,7	9,1
IV	Razem	350,6	302,7	1571,0	1070,3
	Procent	6,3	5,3	8,4	7,0
V	Razem	715,7	736,3	2486,7	1898,1
	Procent	12,9	12,8	13,3	12,4

Źródło: obliczenia własne

Porównując pogłowie bydła w poszczególnych województwach w 2010 r., to zwraca uwagę fakt, że na obszarze makroregionu I i II występuje zjawisko znacznie większego nasilenia występowania liczby bydła w porównaniu do powierzchni użytków rolnych. I tak w I makroregionie użytki rolne zajmowały 17,4% powierzchni, natomiast pogłowie bydła 22,7%. Jeszcze większe różnice występują w II makroregionie, gdzie dane wynoszą odpowiednio 34,5% i 48,3%, a więc prawie połowę stanu krajowego.

Odmienne tendencję występują, jeśli analizujemy pogłowie trzody chlewnej. Najwięcej trzody chlewnej występuje w I makroregionie, który dysponując 17,4% użytków rolnych, koncentruje na swoim obszarze 43,3% całego pogłowia kraju.

Obsada zwierząt gospodarskich na 100 ha użytków rolnych

Obsada zwierząt gospodarskich informuje nas o natężeniu występowania zwierząt w przeliczeniu na sztuki duże w poszczególnych województwach oraz o zmianach w obsadzie między spisami rolnymi. Obsada zwierząt gospodarskich wykazuje duże zróżnicowanie przestrzenne i regionalne. Największą obsadę bydła w przeliczeniu na 100 ha użytków rolnych wykazuje woj. podlaskie i tam również wystąpił najwyższy przyrost stada (+22,2 sztuk). Do województw charakteryzujących się dużą obsadą bydła na 100 ha UR można zaliczyć woj. mazowieckie (52,5 sztuk), wielkopolskie (47,2), kujawsko-pomorskie (42,9) oraz łódzkie (45,3).

Tab. 5. Zwierzęta gospodarskie na 100 ha użytków rolnych

Województwo	Bydło		Zmiana 2010/2002 w sztukach	Trzoda chlewna		Zmiana 2010/2002 w sztukach
	2002	2010		2002	2010	
Dolnośląskie	13,6	11,4	-2,2	64,8	31,2	-33,6
Kujawsko-pomorskie	37,6	42,9	+5,3	228,0	164,8	-63,2
Lubelskie	27,9	27,5	-0,4	108,4	70,6	-37,8
Lubuskie	15,2	15,5	+0,3	77,9	36,6	-41,3
Łódzkie	39,3	45,3	+6,0	150,3	130,5	-19,8
Małopolskie	36,7	30,4	-6,3	104,1	54,2	-49,9
Mazowieckie	40,6	52,5	+11,9	123,7	71,4	-52,3
Opolskie	24,3	23,7	-0,6	148,9	116,3	-32,6
Podkarpackie	24,7	16,8	-7,9	67,8	43,3	-24,5
Podlaskie	59,9	82,1	+22,2	125,0	51,7	-73,3
Pomorskie	23,1	24,2	-1,1	146,9	104,7	-42,2
Śląskie	27,5	28,3	+0,8	102,0	77,1	-24,9
Świętokrzyskie	32,4	33,1	+0,7	101,7	69,6	-32,1
Warmińsko-mazurskie	34,7	41,3	+6,6	110,8	63,5	-47,3
Wielkopolskie	39,6	47,2	+7,6	310,2	269,3	-59,1
Zachodniopomorskie	12,1	11,0	-1,1	75,2	40,0	-35,2
Ogółem	32,7	37,2	+4,5	142,6	98,5	-44,1

Źródło: Powszechny Spis Rolny z 2002 i 2010 r

Analizując obsadę trzody chlewnej należy stwierdzić, że wykazała ona we wszystkich województwach znaczny spadek, który był najwyższy w woj. podlaskim (-73,3%) przy jednoczesnym utrzymywaniu wysokiego poziomu chowu bydła oraz w regionach charakteryzujących się przedtem wysokim poziomem produkcji, jak przykładowo w woj. kujawsko-pomorskim (-63,2 sztuki) oraz w woj. wielkopolskim (-59,1).

Tab. 6. Obsada zwierząt gospodarskich na 100 ha UR w układzie makroregionów

Makroregion	Bydło		Trzoda chlewna	
	2002	2010	2002	2010
I	38,6	45,1	269,1	217,1
II	41,9	51,8	126,8	81,1
III	30,3	27,1	93,9	61,1
IV	17,7	16,9	97,2	61,4
V	23,3	25,5	110,9	69,4
Ogółem	32,7	37,2	142,6	98,5

Źródło: obliczenia własne

Analiza obsady zwierząt gospodarskich w układzie makroregionów potwierdza poprzednie badania, mówiące o tym, że dwa makroregiony (I i II) zajmują czołową pozycję w zakresie produkcji zwierzęcej.

Badania metod produkcji rolniczej

Program badań struktury gospodarstw rolnych był prowadzony we Wspólnocie począwszy od lat 1966/67. Celem badań było permanentne uaktualnianie podstawowych rejestrów gospodarstw rolnych i uzyskania innych informacji wymaganych dla odpowiedniego warstwowania w badaniach reprezentacyjnych. Ustalono, że przeprowadzania spisu gospodarstw rolnych we Wspólnocie odbywać się będzie przynajmniej raz na dziesięć lat. Informacje zebrane podczas spisów gromadzono z myślą o sposobie wdrażania środków związanych z rozwojem obszarów wiejskich. W ten sposób uzyskiwano porównywalne dane dotyczące działalności rolniczej, które grupowano na odpowiednim poziomie geograficznym i regionalnym. Analizy statystyczne obejmują dane dotyczące zwłaszcza praktyk w zakresie prowadzenia gospodarstw rolnych oraz wykorzystania środków produkcji w rolnictwie.

Według danych spisu rolnego z 2010 r. liczba gospodarstw rolnych dysponujących oborami wynosiła 616,8 tys. (39,5%) i była wyższa niż liczba gospodarstw utrzymujących bydło (513,1 tys.). Potwierdza to tezę, że wiele gospodarstw zrezygnowało z chowu bydła, chociaż miała ku temu odpowiednie warunki. Łączna liczba stanowisk dla bydła wynosiła 7158,2 tys., wobec utrzymywanych 5760,6 tys. sztuk bydła. Gospodarstwa na ogół prowadziły pastwiskowy wypas zwierząt na gruntach własnych (342,6 tys.), w mniejszym zaś zakresie na gruntach niewładnych (31,6 tys.). Nieco inaczej należy rozpatrywać sytuację przy analizie stanowisk dla trzody chlewnej (1,9 mln), ponieważ duża rotacja chowu tych zwierząt, pozwalająca na optymalne wykorzystanie pomieszczeń inwentarskich. Analiza powyższa wskazuje, że istnieje przestrzeń dla wzrostu poziomu produkcji zwierzęcej, o ile powstaną warunki ekonomiczne do takiego postępowania. Wzrost w niektórych regionach mógłby odbyć się niemal bez nowych inwestycji w budynki inwentarskie, ponieważ część spośród nich stoi niewykorzystana.

Podsumowanie

Według GUS wyniki spisu rolnego przeprowadzonego w 2010 r. w porównaniu do spisu z 2002 r. wykazały, że nastąpiło zmniejszenie liczby gospodarstw rolnych utrzymujących bydło, co przy rejestrowanym zwiększeniu stanu pogłowia bydła ogółem, skutkowało znaczącym wzrostem (o 43,6%) przeciętnej w kraju obsady bydła na 1 gospodarstwo prowadzące chów tego gatunku. Wyraźny spadek liczebności stada trzody chlewnej należy wiązać z dużymi wahaniami opłacalności tego gatunku. Na przestrzeni ostatnich 8 lat wielu producentów żywca wieprzowego wycofała się z tego kierunku produkcji, bądź znacząco ograniczyła skalę produkcji¹⁰.

Produkcja zwierzęca stanowi strukturalną i nierozzerwaną część ogólnej produkcji rolniczej, która zapewnia stymulację produkcji roślinnej i zachowanie równowagi między tymi gałęziami wytwórczości rolniczej. Obowiązujące przedtem kanon produkcji rolniczej w postaci utrzymywania uprawy wszystkich roślin i chowu większości zwierząt gospodarskich, przechodzi stopniowo do historii. Spis rolny z 2010 r. w porównaniu do tego z 2002 r. wykazał powstawania i funkcjonowania gospodarstw rolnych bez produkcji zwierzęcej i bez zasilenia ziemi w naturalne składniki pokarmowe. Kształujące się

¹⁰ *Produkcja zwierzęca i wybrane elementy metod produkcji zwierzęcej, 2011, GUS, Warszawa.*

nowe zjawisko, że tylko 32,8% gospodarstw rolnych utrzymywało bydło a 24,8% utrzymywało trzodę chlewną, świadczy o koncentracji produkcji zwierzęcej w coraz mniejszej liczbie gospodarstw rolnych. Na drugim biegunie mamy około miliona gospodarstw rolnych bezinwentarzowych z uproszczoną produkcją roślinną, które stanowią o niewłaściwym modelu gospodarowania.

Wpływ na rezygnację z produkcji zwierzęcej – obok wzrostu kosztów produkcji i jej nieopłacalności – miały niedogodności związane z interpretacją przez rolników dopłat bezpośrednich. Co prawda w uzupełniających płatnościach obszarowych występowało pojęcie płatności zwierzęcej, lecz było ono obliczane w stosunku do powierzchni trwałych użytków zielonych, a nie do pogłowia zwierząt gospodarskich. Tak, więc rolnicy sądzili, że te kierunki produkcji nie są wspierane przez fundusze unijne.

Literatura

- Chmieliński P. *Regionalne zróżnicowanie w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce a efektywność wykorzystania środków wsparcia wspólnej polityki rolnej*, IERiGŻ, Warszawa 2006
- Cramer G.L., Jensen C.W., *Agricultural Economics and Agribusiness*, John Wiley and Sons Inc, New York 2000.
- Kwotowa produkcja mleka*, Agencja Rynku Rolnego, Warszawa 2010.
- Produkcja zwierzęca i wybrane elementy metod produkcji zwierzęcej*, GUS, Warszawa 2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 1166/2008 z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych i badania metod produkcji rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 571/88.
- Siarkowski Z., Maciejewski M., *Energetyczne warunki rozwoju chowu trzody chlewnej w Polsce*, UR, Lublin 2005.
- Shucksmith M., Thomson K.J., Roberts D., *The CAP and the Regions: the Territorial Impact of the Common Agricultural Policy*. CABI Publishing, London 2005.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.
- Użytkowanie gruntów, powierzchnia zasiewów i pogłowia zwierząt gospodarskich*, GUS, Warszawa 2003
- Zwierzęta gospodarskie i wybrane elementy metod produkcji zwierzęcej*, GUS, Warszawa 2011.

Summary

The paper presents changes that appeared in animal husbandry between common agricultural index in 2002 and 2010. The comparative analysis was made among provinces and in structure of macroregions. The research works were concentrated on two directions of animal husbandry – cattle breeding and pigs production which together made over 80% of total production value. In years 2002-2010 there was noticed slight increase of stock (4,1%) with total decrease of number of cows by 7,5%. Cattle breeding was carried in 613,1 thous farms with area over 1 ha, what comparing to total number of 1562,2 thous farms made 32,8%. Decrease of number of farms with stock made significant increase (43,6%) of amount of stock per 1 farm with such agricultural specialization.

On the other hand, there was observed a significant recourse of number of live-stock in last eight years, from 18,7 mln units in 2002 to 15,3 mln units in 2010 (18,3%). The total amount of farms with pigs production was 387,4 thous what was 24,8% of all farms over 1 ha.

The studies were focused on two directions of animal husbandry, that means cattle breeding and pigs production, which make over 80% value of whole production.

Poland's accession to the European Union and occurrence of direct payments in agriculture had influence on situation in animal husbandry but in additional area payments the farmer is not granted of number of possessed animals but of area of green arable land.

Informacje o autorze:

dr hab. inż. Bartosz Mickiewicz, prof. ZUT

Zakład Ekonomii Środowiska

Katedra Nieruchomości, Agrobiznesu i Ekonomii Środowiska

Wydział Ekonomiczny

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin

tel. 91 449 6960

e-mail: bartosz.mickiewicz@zut.edu.pl

Anna Milewska, Bartosz Sudol

WYBRANE INSTRUMENTY FINANSOWANIA ZADAŃ PUBLICZNYCH STOSOWANE W GOSPODARCE FINANSOWEJ GMIN – WYNIKI BADAŃ

SELECTED ASPECTS OF FINANCING OF COMMUNAL TASKS IN THE BUDGET OF LOCAL GOVERNMENT UNIT – THE RESULTS OF THE RESEARCH

Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego została wyposażona w dochody publiczne. Nie jest jednak możliwe aby przy ich zastosowaniu w całości finansować realizację wszystkich powierzonych zadań i potrzeb społeczności lokalnej. Zmieniające się otoczenie gminy oraz zaniechania infrastrukturalne minionych lat powodują poszukiwanie przez lokalne korporacje samorządowe nowych źródeł środków pieniężnych umożliwiających realizację długoterminowych inwestycji rozwojowych. W artykule tym Autorzy podjęli próbę oceny stanu wdrożenia nowych rozwiązań z zakresu finansowania zadań publicznych i tym samym zarządzania w sferze finansów samorządowych.

Celem przeprowadzonego badania było uzyskanie informacji o sytuacji finansowej gmin w Polsce (m.in. źródeł finansowania deficytu) oraz danych na temat wykorzystania elementów nowego zarządzania publicznego w kierowaniu podstawową jednostką samorządu terytorialnego. W artykule zaprezentowano wybrane wyniki przeprowadzonego za pomocą ankiety internetowej badania własnego i ukazano rzeczywisty stopień wykorzystywania nowoczesnych instrumentów zarządzania.

Wstęp

Jednym z najważniejszych postulatów zaczerpniętych z teorii finansów jest *zasada równowagi* budżetowej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza ona, iż wszystkie ujęte w budżecie operacje powodujące konieczność wypłaty środków pieniężnych, muszą mieć pokrycie w zasobach finansowych pozostających w dyspozycji gminy w danym roku. Warunek *zrównoważonego budżetu* spełniony jest w momencie, gdy przewidywane dochody równe są planowanemu wydatkom. Zasada ta jest nie jest spełniona gdy planowane wydatki na rok budżetowy są większe niż przewidywane dochody wspólnoty samorządowej. Występuje wtedy *deficyt budżetowy* i w związku z tym aby został zachowany postulat *zrównoważonego* planu finansowego, gmina musi wskazać źródła sfinansowania *deficytu budżetowego*. Istnieje kilka przesłanek powodujących przyjęcie najważniejszego dokumentu finansowego z *deficytem budżetowym* przez organy podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Pierwszą przyczyną powstania nierównowagi pomiędzy dochodami a wydatkami gminy jest brak dostatecznych środków pieniężnych na sfinansowanie powierzonych zadań publicznych. Kolejnym czynnikiem wpływającym na jego wystąpienie jest przyjęta polityka rozwojowa podstawowej jednostki samorządu terytorialnego zakładająca przyspieszenie realizacji planowanych inwestycji, których finansowanie wykracza poza bieżące

możliwości dochodów własnych gminy. Trzecim powodem uchwalania budżetu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego z *deficytem* jest chęć wykorzystania środków publicznych pozostających w dyspozycji z poprzednich lat¹.

W związku z taką sytuacją do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego stawiane są środki pieniężne pochodzące z *nowych źródeł: kredytów i pożyczek komercyjnych* jak i *preferencyjnych, dłużnych papierów wartościowych oraz obligacji przychodowych*.

1. Uwagi metodyczne

Informacja, dzięki ciągłemu postępowi technicznemu stała się jednym z najważniejszych czynników wytwórczych. Uzyskiwanie potrzebnych zasobów informacji w sposób szybki i mało kosztowny obecnie możliwe jest dzięki nowoczesnym technologiom informacyjnym integrującymi procesy pozyskiwania, gromadzenia, przechowywania, prezentacji i udostępniania. Jako społeczeństwo informacyjne, w codziennej aktywności społeczno-gospodarczej korzystamy ze wspólnej przestrzeni informacyjnej, która jest dostępna on-line jak np. administracja publiczna, zwana e-administracją wykorzystująca internet do komunikowania się ze społeczeństwem i w ten sposób dokonuje integracji społecznej. Dlatego też, badanie zostało przeprowadzone przy zastosowaniu bazy mailowej za pomocą ankiety internetowej i odnosiło się do gospodarki finansowej gmin i elementów *nowego zarządzania publicznego* w nich wykorzystywanych. Dzięki takiej formie badania, zostały pokonane bariery odległościowe oraz możliwe się stało zebranie danych od podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w tym samym czasie przez co, informacje dotyczą aktualnego stanu gmin w jednakowym momencie i mogą być porównywalne. Ankieta znajdowała się na ogólnodostępnym portalu działającym 7 dni w tygodniu przez 24 godziny na dobę i osiągalnym przez wszystkie podmioty publiczne korzystające z Internetu. Używając nowoczesnej formy komunikacji w badaniu osiągnięta została duża szybkość przepływu informacji. Jednocześnie uzyskano jednakowy dostęp do danych każdej gminy w Polsce. Na podstawie uzyskanych w ten sposób danych została dokonana diagnoza stosowania wybranych elementów *nowego zarządzania publicznego* i sytuacji finansowej gmin, które wypełniły formularz internetowy.

Baza mailowa zawiera adresy poczty elektronicznej 2479 gmin. W związku z czym badaniem zostały objęte wszystkie gminy w Polsce (strukturę zaprezentowano w tabeli 1.)

Tabela 1. Liczba gmin w Polsce oraz ich podział na poszczególne rodzaje na dzień 01.01.2011

L.p.	Typy gmin	Liczba gmin
1.	Gminy wiejskie	1576
2.	Gminy miejsko-wiejskie	597
3.	Gminy miejskie	306
Ogółem		2479

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentu pt.: „*Wykaz identyfikatorów i nazw jednostek podziału terytorialnego kraju. Podział terytorialny z dnia 1.01.2010 r.*” Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010

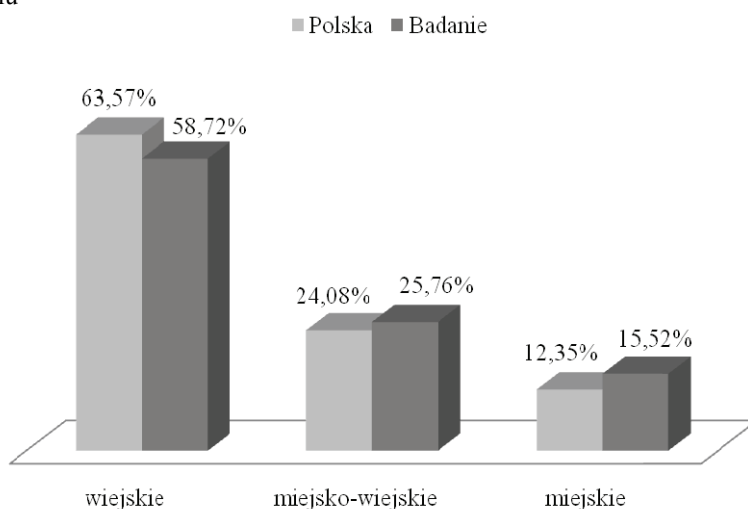
¹ Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 603.

Badanie trwało od 14 lutego do 27 maja 2011 r. i w tym czasie rozesłanych zostało 2479 e-maili z zaproszeniem do wzięcia udziału w badaniu. Z wysłanych elektronicznie wiadomości, 2472 e-maile „dotarły” do lokalnych wspólnot samorządowych. Pozostałe 7 wiadomości zostało zwróconych przez system poczty elektronicznej z powodu nieprawidłowego adresu. Po zweryfikowaniu adresów e-mail z informacjami zawartymi na oficjalnych portalach internetowych i Biuletynach Informacji Publicznej gmin, ponownie zostały wysłane wiadomości elektroniczne do tych gmin². Niestety jeszcze raz wysłane e-maile również nie trafiły do lokalnych wspólnot samorządowych z tych samych przyczyn.

Spośród 2472 gmin zaproszonych za pomocą wiadomości elektronicznych do wzięcia udziału w dobrowolnej ankiecie internetowej, na zaproszenie odpowiedziało 626 podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, z których 625 poprawnie wypełniło kwestionariusz. W związku z czym przebadanych zostało 25,21% wszystkich gmin w kraju. Natomiast po odjęciu lokalnych wspólnot samorządowych, do których zaproszenie nie dotarło z powodu zamieszczenia błędnych adresów e-mail w Internecie, odsetek gmin biorących udział w ankiecie wzrasta do 25,28%. Na podstawie poprawnie wypełnionych kwestionariuszy liczba poszczególnych rodzajów gmin biorących udział w badaniu kształtuje się następująco:

- 367 formularzy wypełniły gminy wiejskie,
- 161 formularzy uzupełniły gminy miejsko-wiejskie,
- 97 formularzy zostało wypełnionych przez gminy miejskie.

Wykres 1. Porównanie struktury gmin w Polsce ze strukturą gmin biorących udział w badaniu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentu pt.: „Wykaz identyfikatorów i nazw jednostek podziału terytorialnego kraju. Podział terytorialny z dnia 01.01.2010 r.” Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010 i uzyskanych wyników z przeprowadzonego badania

² http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_oz_wykaz_identyfikatorow.pdf dostęp luty - maj 2011 r.

Na wykresie 1 zamieszczono informacje, które umożliwiły porównanie udziału poszczególnych rodzajów gmin występujących obecnie w kraju ze strukturą podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, które odpowiedziały na przedstawione pytania w kwestionariuszu ankiety. Podział uczestniczących czynnie w badaniu lokalnych wspólnot samorządowych na określone grupy gmin jest zbliżony do występującej w rzeczywistości struktury. Jednakże występują pewne różnice w poszczególnych rodzajach gmin. Udział podstawowych jednostek samorządu terytorialnego o statusie miasta w ogólnej liczbie podmiotów biorących udział w ankiecie jest o 3,17 punkty procentowe wyższy niż udział tego rodzaju gmin w rzeczywistości. Spowodowane jest to tym iż 31,70% gmin miejskich w Polsce przyjęło zaproszenie do udziału w badaniu i poprawnie wypełniło kwestionariusz ankiety. Podobna sytuacja dotyczy lokalnych wspólnot samorządowych z grupy miejsko-wiejskiej. W ankiecie internetowej uczestniczyło 26,97% wszystkich gmin w kraju należących do tego rodzaju podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym udział tych lokalnych wspólnot samorządowych do ogólnej liczby wszystkich gmin udzielających odpowiedzi wynosi 25,76% i jest o 1,68 punktu procentowego wyższy niż udział tych podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w strukturze występującej w kraju. Najwięcej formularzy wypełniły gminy wiejskie, dlatego też ich udział w badaniu wynosi 58,72%. Jednakże te podstawowe jednostki samorządu terytorialnego w kraju stanowią 63,57% wszystkich lokalnych wspólnot samorządowych. Taka sytuacja wynika z proporcjonalnie mniejszego uczestnictwa tych gmin w ankiecie internetowej ponieważ jedynie 23,29% gmin wiejskich występujących w Polsce wypełniło kwestionariusz.

Na wysłane zaproszenia do udziału w badaniu odpowiedziało ponad 25,28% podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, których struktura jest bardzo zbliżona do występującej obecnie w kraju. Najwyższą aktywnością w badaniu wykazały się gminy miejskie, co może świadczyć o ich dużych możliwościach w przystosowywaniu się do nowych form komunikacji ze społeczeństwem. Podstawowe jednostki samorządu terytorialnego typu wiejskiego wypełniły najwięcej formularzy ale w odniesieniu do liczby lokalnych wspólnot samorządowych tworzących tę grupę wykazały się najmniejszą aktywnością w badaniu.

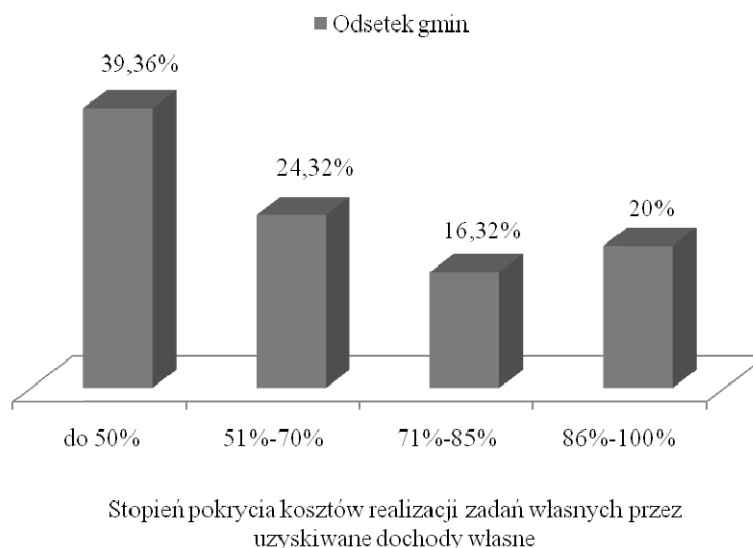
2. Sytuacja finansowa podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w 2011 roku

Uchwalanie przez radę gminy każdego roku samodzielnie swojego budżetu, który reguluje gospodarkę finansową podstawowej jednostki samorządu terytorialnego stanowi jeden z najważniejszych aktów objawiających samodzielność lokalnej wspólnoty samorządowej ale jednocześnie niesie ze sobą duży ładunek odpowiedzialności. Racjonalne gospodarowanie przez decydentów gminy dostępnymi zasobami finansowymi podstawowej jednostki samorządu terytorialnego pozwala lokalnej wspólnotie samorządowej zachowywać niezależność finansową i realizować wszystkie powierzone jej zadania publiczne.

Deficyt budżetowy jest instrumentem finansowym, który pozwala podstawowej jednostce samorządu terytorialnego ponosić wydatki przekraczające jej dochody. Jednak powoduje on narastanie zadłużenia lokalnej wspólnoty samorządowej względem wierzycieli oraz w przyszłości znacznie ogranicza możliwości swobodnego

gospodarowania środkami pieniężnymi. Spośród 625 gmin, które poprawnie wypełniły kwestionariusz ankiety, 536 podstawowych jednostek samorządu terytorialnego odpowiedziało, iż w ich budżecie na rok 2011 zaplanowany jest deficyt budżetowy. Jedynie 89 lokalnych wspólnot samorządowych biorących udział w badaniu stwierdziło iż w najważniejszym planie finansowym nie występuje tzw. „dziura budżetowa”. Występowanie nadwyżki wydatków nad dochodami w tak dużej liczbie gmin może być związane z potrzebą sfinansowania wkładu własnego do projektu współfinansowanego przez Unię Europejską. Jednocześnie zbliżające się Mistrzostwa Europy 2012 w piłce nożnej powodowały wzrost wydatków związanych z poprawą infrastruktury podstawowych jednostek samorządu terytorialnego oraz zwiększonymi nakładami na promocję jednostki na zewnątrz. Przyczyn deficytu budżetowego upatrywać można w niskich dochodach uzyskiwanych przez lokalną wspólnotę samorządową oraz w trudnościach wynikających z ich przewidywania. Przykładem może tu być podatek rolny, który jest jednym ze źródeł dochodów własnych gminy, płacony przez podmioty użytkujące grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych. Jednakże wpływy osiągane z tej daniny publicznej są niestabilne ponieważ wysokość wymaganego podatku do zapłacenia przez podmiot zobowiązany ustala się co roku na podstawie średniej ceny skupu żyta za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. W związku z czym co roku dochodzi do dużych rozbieżności we wpływie środków pieniężnych z podatku rolnego. Utrudnia to wykonywanie zadań przez podstawową jednostkę samorządu terytorialnego ponieważ nie jest ona pewna czy uzyskane zasoby finansowe będą wystarczające na ich sfinansowanie.

Wykres 2. Udział dochodów własnych w finansowaniu realizacji zadań własnych

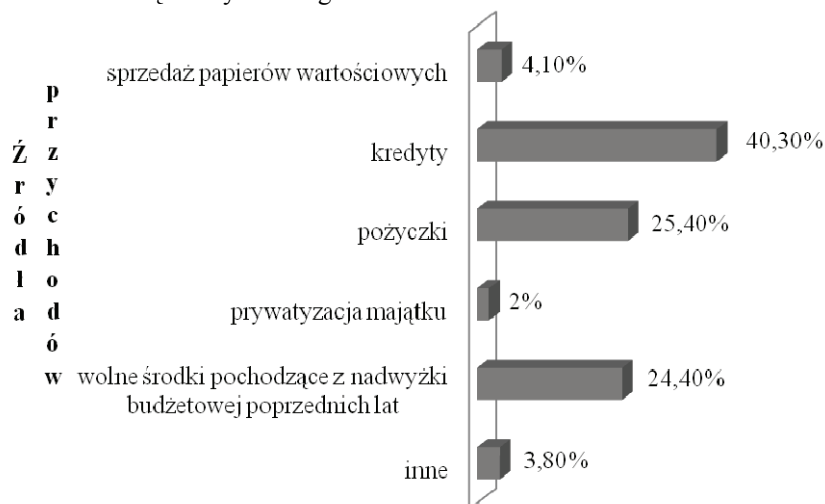


Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z przeprowadzonego badania własnego

Gminy biorące udział w badaniu poproszone zostały o wskazanie przedziału, który określa w jakim stopniu dochody własne wystarczają na sfinansowanie realizacji zadań własnych. Dane zamieszczone na wykresie 2, pozwalają wyciągnąć wnioski, iż jedynie 20% podstawowych jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w ankiecie internetowej uzyskuje dochody własne, które pokrywają ponoszone wydatki na zaspokajanie potrzeb mieszkańców w przedziale od 86% do 100%. Pozostałe 80% lokalnych wspólnot samorządowych biorących udział w badaniu odpowiedziało iż pozyskiwane dochody własne nie są w stanie w pełni pokryć kosztów wykonywanych zadań własnych. Prawie 40% gmin, które poprawnie wypełniły formularz wskazało, iż wpływy ze źródeł własnych pozwalają jedynie w około 50% sfinansować realizację zadań własnych. Otrzymane wyniki z przeprowadzonego badania jednoznacznie ukazują, że źródła dochodów własnych gmin w obecnym kształcie są mało wydajne i nieprzewidywalne. Jednocześnie przejmowanie przez gminę coraz większej liczby zadań do realizacji wynikających z pojawiających się nowych potrzeb mieszkańców musi wiązać się z przyznaniem lokalnej wspólnotie samorządowej dostępu do nowych źródeł środków pieniężnych.

Deficyt budżetowy występuje w prawie 86% gmin biorących udział w ankiecie internetowej i musi zostać pokryty środkami pieniężnymi zaliczanymi do grupy przychodów publicznych.

Wykres 3. Źródła finansowania deficytu budżetowego przez podstawowe jednostki samorządu terytorialnego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z przeprowadzonego badania własnego

Na wykresie 3 przedstawiono katalog najczęściej wykorzystywanych źródeł przychodów do finansowania niedoboru przez podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, które uczestniczyły w przeprowadzonej ankiecie internetowej i wskazały występowanie deficytu budżetowego w najważniejszym planie finansowym gminy na

rok 2011. Podstawowe jednostki samorządu terytorialnego mogły w formularzu ankiety podać więcej niż jeden sposób pozyskiwania środków pieniężnych na pokrycie „dziury budżetowej” dlatego na pytanie: „Z jakich źródeł zostanie sfinansowany deficyt budżetowy” udzielonych zostało 1092 odpowiedzi. Lokalne wspólnoty samorządowe wskazały kredyty jako główne źródło pozyskiwania środków pieniężnych na sfinansowanie dziury budżetowej. Drugim najpopularniejszym sposobem pokrywania nadwyżki wydatków nad dochodami są zasoby finansowe pochodzące z pożyczek.

Z przeprowadzonego badania wynika, iż podstawowe jednostki samorządu terytorialnego najczęściej wykorzystują właśnie zasoby finansowe pochodzące ze źródeł zwrotnych aby sfinansować występujący deficyt budżetowy. Spowodowane to jest szerokim dostępem do tych środków pieniężnych. Jednocześnie podstawowa jednostka samorządu terytorialnego może szybko pozyskać środki pieniężne z tych źródeł przy niezbyt złożonej procedurze. Korzystanie jednak z tych zasobów finansowych wiąże się z ponoszeniem kosztów ich uzyskania oraz ze zobowiązaniem lokalnej wspólnoty samorządowej do zwrócenia otrzymanej kwoty wraz z odsetkami w wyznaczonym terminie.

Kredyt jak i pożyczka zwiększają okresowo zasoby pieniężne dostępne przez lokalne wspólnoty samorządowe na cele inwestycyjne ale jednocześnie powodują wzrost zobowiązań gminy w przyszłości. Jednostki samorządu terytorialnego postrzegane są przez pożyczko- i kredytodawców jako bezpieczne podmioty ponieważ nie istnieje możliwość wystąpienia u nich bankructwa. Dlatego w ustawie o finansach publicznych wprowadzono ograniczenia ilościowe i jakościowe odnośnie zaciągania przez wspólnoty samorządowe kredytów i pożyczek aby przeciwdziałać ich nadmiernemu zadłużaniu się³.

Trzecim najczęściej wykorzystywanym sposobem pokrywania „niedoboru finansowego” jest przeznaczanie wolnych zasobów pieniężnych pochodzących z nadwyżki najważniejszego planu finansowego gminy z poprzednich lat. Zasoby finansowe uzyskiwane z tego źródła są dla gospodarki finansowej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego najbardziej neutralne ponieważ nie zwiększają zadłużenia lokalnej wspólnoty samorządowej ani nie zmniejszają zasobu majątkowego posiadanego przez gminę. Pozyskiwanie środków pieniężnych poprzez emisję papierów wartościowych oraz sprzedaż majątku jest rzadziej wybieranym rozwiązaniem finansowania deficytu budżetowego. Taki stan rzeczy wynikać może z bardzo sformalizowanej, długiej i kosztownej procedury związanej z emisją obligacji oraz z aktem przekazania podmiotowi prywatnemu mienia samorządowego.

Podstawowe jednostki samorządu terytorialnego biorące udział w ankiecie internetowej oprócz wykorzystywania pięciu najpopularniejszych sposobów pozyskiwania zasobów finansowych do pokrycia deficytu budżetowego, wskazały iż uzyskują również środki pieniężne m.in. ze sprzedaży nieruchomości oraz ze spłat udzielonych pożyczek.

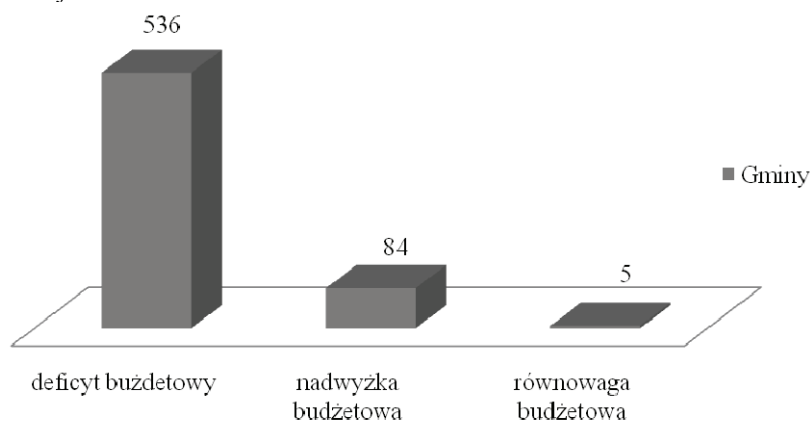
Deficyt budżetowy może być skutecznym narzędziem zarządzania lokalną wspólnotą samorządową, które pozwala zintensyfikować podejmowane działania przez władze

³ Wiewióra M., *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*. Materiały i Studia Zeszyt nr 239, Narodowy Bank Polski Departament Edukacji i Wydawnictw, Warszawa 2009, s. 8.

gminy w czasie sprzyjających okoliczności i mających na celu wzrost konkurencyjności oraz innowacyjności podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Spośród 625 gmin, które poprawnie wypełniły formularz 84 podstawowe jednostki samorządu terytorialnego wskazały, iż w ich najważniejszych planach finansowych na rok 2011 występuje nadwyżka budżetowa. Nadwyżka dochodów nad wydatkami podobnie jak deficyt może być wykorzystywana jako instrument zarządzania lokalną wspólnotą samorządową. Jednak permanentne występowanie dodatniego wyniku finansowego w najważniejszym planie finansowym może świadczyć o nadmiernym obciążaniu mieszkańców gminy daninami publicznymi i brakiem inwestycji przyczyniających się do rozwoju podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Wykres 4. Liczba i wyniki finansowe budżetów gmin biorących udział w ankiecie internetowej



Wynik finansowy budżetu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z przeprowadzonego badania własnego

Na wykresie 4 zaprezentowano liczbę lokalnych wspólnot samorządowych, które osiągnęły określone wyniki finansowe. Informacje uzyskane z formularzy ankiety ukazują iż jedynie 5 gmin z 625 lokalnych wspólnot samorządowych uczestniczących w badaniu uzyskało równowagę budżetową. Sytuacja, w której dochody gminy w całości pokrywają planowane wydatki jest najbardziej pożądana przez organy władzy. Jednocześnie taki wynik finansowy może świadczyć o braku koncepcji decydentów podstawowej jednostki samorządu terytorialnego co do kierunków jej rozwoju oraz charakteryzować organy władzy gminy, które kierują lokalną wspólnotą samorządową poprzez zwykłe administrowanie a nie zarządzanie.

Występujący w większości gmin, biorących udział w badaniach, deficyt budżetowy może stanowić źródło niepokoju o stan finansów podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Jednak przy ocenie tej sytuacji należy mieć na względzie kończący się okres funkcjonowania Funduszy Europejskich dla Polski na lata 2007-2013, co powoduje zintensyfikowanie działań lokalnych wspólnot samorządowych zmierzających

do sięgnięcia po środki z Unii Europejskiej. Jednocześnie zapisy znajdujące się w ustawie o finansach publicznych⁴ przeciwdziałają nadmiernemu zadłużeniu się gmin i ograniczają działalność nieodpowiedzialnych decydentów w sferze gospodarki finansowej podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.

3. Analiza poziomu wykorzystywania wybranych elementów nowego zarządzania publicznego w lokalnych wspólnotach samorządowych

Koncepcja *nowego zarządzania publicznego*, która powstała w krajach wysoko rozwiniętych nie jest gotowym produktem mogącym być bezpośrednio przeniesionym i wdrożonym do każdego państwa, w którym chce się zwiększyć skuteczność i efektywność władzy publicznej. *Nowe publiczne zarządzanie* jest niejako drogowskazem wskazującym obszary działania administracji publicznej, w których można uzyskać wyższe efekty przy tych samych nakładach dzięki wprowadzeniu rozwiązań wolnorynkowych oraz odejściu od zwykłego zawiadywania jednostką i przejściu do zarządzania lokalną wspólnotą samorządową. Wiele postulatów wysuwanych przez nowe zarządzanie publiczne zostało wprowadzonych do polskich jednostek samorządu terytorialnego w formie dostosowanej do krajowych reguł funkcjonowania państwa. Przykładem może być zaadaptowanie do gmin zarządzania strategicznego opierającego się o dokumenty wyznaczające długofalową politykę rozwojową lokalnej wspólnoty samorządowej do których należą między innymi takie opracowania jak: *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, *strategia rozwoju gminy* czy obowiązkowo uchwalana *wieloletnia prognoza finansowa* podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Lokalne wspólnoty samorządowe mogą pozyskiwać środki pieniężne z rynku finansowego za pomocą obligacji komunalnych, które są dłużnymi papierami wartościowymi. Mobilizowanie zasobów finansowych poprzez emisję obligacji pozwala na zmniejszenie kosztów obsługi zadłużenia dzięki niższemu i niezmiennemu oprocentowaniu dłużnych papierów wartościowych.

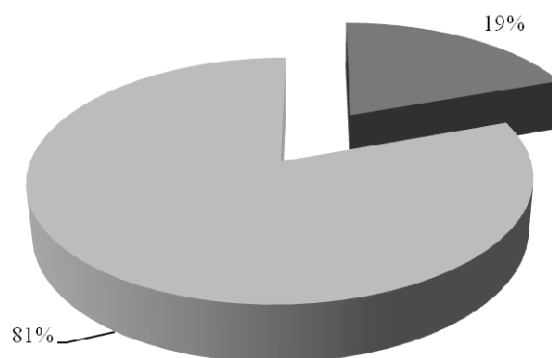
Na wykresie 5 przedstawiony został podział podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, które uczestniczyły w przeprowadzonym badaniu i udzieliły poprawnie odpowiedzi na pytanie: *Czy gmina kiedykolwiek pozyskiwała środki pieniężne z emisji obligacji?*. Wśród 625 lokalnych wspólnot samorządowych, które powprawnie wypełniły formularz jedynie 19% z nich pozyskiwało środki pieniężne za pomocą obligacji komunalnych od czasu przyjęcia stosownych regulacji prawnych umożliwiających stosowanie tego instrumentu finansowego czyli od 1995 roku. Wyniki ankiety internetowej jednoznacznie ukazują, iż osoby odpowiedzialne za finanse gminne rzadko sięgają po zasoby finansowe pochodzące z emisji obligacji komunalnych. Dlatego gminy, które wykorzystywały już dłużne papiery wartościowe w celu pozyskania środków pieniężnych na realizację zadań publicznych powinny wspierać, informować (m.in. poprzez uczestnictwo i wymianę poglądów podczas konferencji, kongresów) lokalne wspólnoty samorządowe zamierzające korzystać z tego instrumentu finansowego swoim doświadczeniem w tym zakresie. Dzięki temu nastąpi przepływ wiedzy między

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240.

podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego, który jest charakterystyczny dla społeczeństwa uczącego się.

Wykres 5. Struktura gmin korzystających z dłużnych papierów wartościowych

■ Gminy korzystające z obligacji ■ Gminy niekorzystające z obligacji

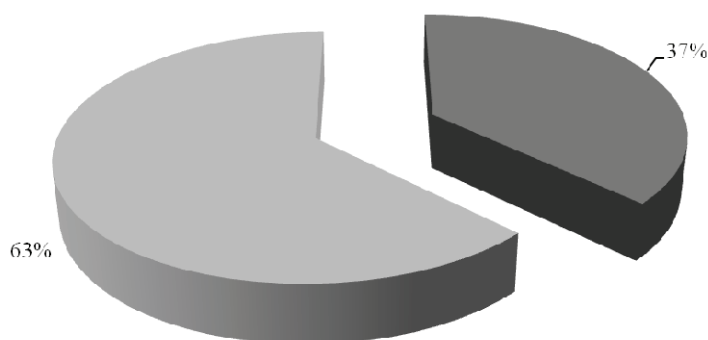


Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z przeprowadzonego badania własnego

Zwiększenie efektywności i sprawności funkcjonowania gminy może nastąpić poprzez powiązanie ponoszonych wydatków z celami jakie mają zostać osiągnięte dzięki nim. Jednocześnie przypisanie określonym zadaniom konkretnych kwot pieniężnych pozwala osiągnąć większą przejrzystość w podejmowanych działaniach gminy.

Wykres 6. Struktura podstawowych jednostek samorządu terytorialnego prowadzących prace nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego

■ Gminy "pracujące" nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego
■ Gminy "niepracujące" nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z przeprowadzonego badania własnego

Na wykresie 6 zamieszczono dane pozwalające stwierdzić, że 37% gmin biorących udział w ankiecie internetowej prowadzi prace nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego. Pozostałe 63% lokalnych wspólnot samorządowych nie dostrzega zalet tego narzędzia zarządzania podstawową jednostką samorządu terytorialnego i nie podejmuje działań zmierzających do jego wprowadzenia. Przejście od stosowania tradycyjnego budżetu do najważniejszego planu finansowego gminy nastawionego na cele nie następuje szybko i bezproblemowo lecz wymaga długotrwałych przygotowań aby dostosować funkcjonowanie gminy do nowej klasyfikacji budżetowej. W związku z tym podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, które podjęły prace nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego osiągają przewagę nad pozostałymi gminami ponieważ będą mogły wprowadzić szybciej, efektywnie i skutecznie to narzędzie do sprawnego zarządzania lokalną wspólnotą samorządową. Taka rozbieżność w zakresie wprowadzania budżetu zadaniowego może przyczynić się do pogłębienia polaryzacji gmin na „płynące” i „dryfujące”.

Wprowadzanie do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego elementów wynikających z koncepcji *nowego zarządzania publicznego* w głównej mierze zależy od osób tworzących organy władzy gminy a zwłaszcza od wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. To oni zazwyczaj są liderami lokalnego społeczeństwa. Dlatego ważne jest aby osoby wybierane na te stanowiska potrafiły dostrzegać pojawiające się szanse na poprawę funkcjonowania gminy poprzez usprawnianie działania administracji samorządowej.

Podsumowanie

Stale pojawiające się nowe potrzeby społeczności lokalnej wymagają od administracji samorządowej szybkiego i sprawnego podejmowania działań, zmierzających do ich zaspokojenia. Funkcjonowanie podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w coraz większym stopniu oparte zostaje o postulaty wynikające z koncepcji *nowego zarządzania publicznego*. Wybrane elementy *nowego publicznego zarządzania* dostosowywane są do reguł obowiązujących w Polsce aby w ten sposób zwiększyć skuteczność i efektywność pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych i funkcjonowania gminy.

Osoby wchodzące w skład organów gmin w Polsce dostrzegają zalety płynące z koncepcji nowego zarządzania publicznego oraz nowoczesnych instrumentów, które umożliwiają dostęp do nowych technologii i źródeł finansowania. Jednakże, brak obowiązku sporządzania budżetu zadaniowego w samorządach, powoduje iż znaczny odsetek nadal nie podejmuje nad nim prac. Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest dynamiczną organizacją podobnie jak jej otoczenie, dlatego też powinna dostosowywać się do nowych warunków.

Literatura

1. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240.
3. M. Wiewióra: *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych*

- w wybranych krajach europejskich. Materiały i Studia Zeszyt nr 239, Narodowy Bank Polski Departament Edukacji i Wydawnictw, Warszawa 2009,*
4. *Wykaz identyfikatorów i nazw jednostek podziału terytorialnego kraju. Podział terytorialny z dnia 01.01.2010 r.*” Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.
 5. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_oz_wykaz_identifikatorow.pdf

Summary

The basic unit of local government was provided with public revenues. It is not possible, however, that when used in full to fund the implementation of all the tasks and needs of the local community. Changing environment, municipal infrastructure and to refrain from causing the past years by the local corporations seeking new sources of government funds to implement long-term investments. In this article, the authors have attempted to assess the state of implementation of new management solutions in the sphere of local government finances.

The aim of the study was to obtain information about the financial position of commune in Poland (including sources of financing the deficit), and data on the use by decision-makers of this new public management in managing the basic unit of local government. The paper presents selected results of an online survey using their own tests and was shown the actual degree of use of modern management tools.

Informacje o autorach:

Anna Milewska, dr inż.,

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu,

anna_milewska1@sggw.pl

Bartosz Sudol, mgr inż.,

Bosch Rexroth Sp z. o. o. – kontroler finansowy

Dionizy Niezgoda

Gospodarowanie ziemią a Wspólna Polityka Rolna **Land management and Common Agricultural Policy**

*Zamożność narodów tworzy się
a nie dziedziczy*

M. E. Porter

Celem tych badań było dokonanie oceny przyjętych celów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w odniesieniu do rolnictwa. Kryteriami jej oceny są podział wartości dodanej netto oraz okres zwrotu aktywów w badanych latach i klasach gospodarstw wg ESU.

Z badań wynika, że ekonomia podażowa w sprzężeniu zwrotnym z konkurencją doskonałą pozwoliły osiągnąć cele konsumentów żywności.

Podział wartości dodanej netto między gospodarstwa trudno nazwać sprawiedliwym mimo, że środki finansowe na rozwój rolnictwa mają charakter społeczny. Partycypacja w podziale wartości dodanej netto była tym wyższa im większym potencjałem produkcyjnym (aktywa) dysponowało gospodarstwo. Taki podział z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia trudno uznać za właściwy ponieważ okres zwrotu aktywów w gospodarstwach o wielkości >100 ESU był dłuższy niż w gospodarstwach o wielkości od 16 do 100 ESU. Ten niekorzystny trend był szczególnie widoczny w latach 2008-2010 czyli w okresie kryzysu gospodarczego. Kondycja ekonomiczna tych dużych gospodarstw podobnie jak przedsiębiorstw determinowana jest przez wahaniami rynku kapitałowego, co nie służy stabilizacji bezpieczeństwa żywnościowego.

Wprowadzenie

Skuteczność polityk gospodarczych, w tym i tej dotyczącej rolnictwa a de facto rolnictwa i obszarów wiejskich, zawsze budzi wątpliwości i różnego rodzaju rozważania czy przyjęte rozwiązania są właściwe. Trudność polega na tym, że politykę tę formułuje się na podstawie przesłanek z przeszłości milcząco zakładając, że przeważą stabilność podstawowych uwarunkowań w danej gałęzi gospodarki. Znacznie trudniej przewidzieć uwarunkowania jakie wystąpią w przyszłości ponieważ ta polityka dotyczy materii ożywionej¹.

Szczególne specyfika pod tym względem występuje w rolnictwie, bo te same cele WPR sformułowane w 1958² roku utrzymują się do dziś. W 2001 dodano nowy cel tj. „... zrównoważone zużycie zasobów naturalnych”³. Natomiast w innych gałęziach

¹ Więcej T. Kiziukiewicz (red. nauk.): Międzynarodowe Standardy Rachunkowości (MSR) 41 Rolnictwo. Difin S.A., Warszawa 2009.

² W artykule 33 Traktatu Rzymskiego zawarto następujące cele i zasady Wspólnej Polityki Rolnej (WPR):
„1. Zwiększanie produktywności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego i optymalne wykorzystanie czynników produkcji.

2. Zapewnienie zadawalającego standardu życiowego ludności wsi poprzez wzrost jej dochodu per capita.

3. Stabilizowanie rynków.

4. Zapewnienie dostępności towarów zaopatrzeniowych.

5. Zapewnienie godziwych cen konsumpcyjnych”. W. Mölle: *Ekonomika integracji europejskiej*. Wydawnictwo Fundacja Gospodarcza, Gdańsk 2000, s.253.

³ W. Chmielewska-Gill: *Wspólna Polityka Rolna po roku 2013*. FAPA, Warszawa 2008.

gospodarki brak jest strategii rozwoju z tak długookresowymi celami. Tymczasem proces industrializacji w rolnictwie tak się rozwinął, że wiele gospodarstw rolnych przekształciło się w przedsiębiorstwa, a ich właściciele traktują je jako jeden z najbezpieczniejszych modeli biznesu. Istotną rolę w tej ich strategii odgrywa polityka interwencjonizmu UE. Korzystają z jej dobrodziejstwa zarówno gospodarstwa, jak i przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją rolniczą, co w naszym kraju jest sprzeczne z artykułem 23 Konstytucji RP, wskazującym, że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne.

Celem tego opracowania jest ocena skuteczności WPR na przykładzie towarowych gospodarstw rolnych, udostępniających swe informacje dla potrzeb Polskiego FADN. Badania obejmowały okres od 2004 do 2010 roku. Ponadto wykorzystano również dane liczbowe GUS.

Najczęściej WPR jest oceniana w oparciu o stopień efektywności. W tym opracowaniu analizy WPR dokonuje się przy wykorzystaniu kryterium skuteczności tj. wartości dodanej netto i okresu zwrotu aktywów. Szczególnym przedmiotem zainteresowań jest tu ocena nierówności w podziale wartości dodanej netto (SE415) oraz okres zwrotu kapitału w badanych latach i klasach ekonomicznej wielkości gospodarstw (ESU). Aktywa stanowią potencjał produkcyjny badanych gospodarstw rolnych, obejmujący szczególnie czynnik jakim w rolnictwie jest ziemia. Rola tego czynnika znajduje potwierdzenie w teorii rozwoju rolnictwa opracowanej przez Y. Hayami oraz V. Rutten'a. Zdaniem W. Rembisza teoria ta jest akceptowana w „międzynarodowych kręgach ekonomistów”⁴.

Wyniki badań

Ziemia jako podstawowy czynnik produkcji w rolnictwie ma szczególne znaczenie w obecnych warunkach w aspekcie jej przestrzenności i lokalizacji gospodarstw.

Zgodnie z teorią ekonomiki rolnictwa, ziemia jest jednym z trzech czynników produkcji obok pracy ludzkiej i kapitału. Obecnie coraz częściej w odniesieniu do towarowych gospodarstw rolnych mówi się o czwartym czynniku tj. zarządzaniu.

Ziemię jako środek produkcji odróżnia od pozostałych czynników: a) stałość jej ilości w ujęciu agregatowym w krótkich, a często nawet i w długich okresach czasu; b) w procesie produkcji nie traci na swej użyteczności pod warunkiem właściwego jej wykorzystywania; c) brak mobilności przestrzennej, a zarazem wymuszającej konieczność dostosowywania się do tej właściwości innych czynników⁵.

Ponadto „Obserwuje się konkurencję o ziemię uprawną między uprawami żywnościowymi oraz uprawami energetycznymi co wpływa na wzrost cen wszystkich produktów rolnych. Należy się spodziewać zwiększenia użycia pod uprawy ziem marginalnych”⁶.

⁴ W. Rembisz: Mikro- Makroekonomiczne podstawy równowagi wzrostu w sektorze rolno-spożywczym. Wydawnictwo Wizja Press & IT, Warszawa 2008, s. 159.

⁵ Więcej w: W. Heijman, Z. Krzyżanowska, S. Gędek, Z. Kowalski: Ekonomika rolnictwa. Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa 1997, s. 406-407.

⁶ W. Chmielewska-Gill: op. cit., s. 3.

Podział tej przestrzeni tj. 15 503,0 tys. ha użytków rolnych między 2 277 613 gospodarstwa oznacza, że średnia jego powierzchnia wynosi 6,81 ha⁷. Tak duża liczba gospodarstw wytwarzających z reguły homogeniczne produkty oraz wysoka liczba konsumentów powodują, że podstawą ich zachowań zarówno w sferze produkcji, jak i wymiany jest konkurencja doskonała. W UE pogład, że w sferze podaży dominuje w rolnictwie konkurencja doskonała jest oczywisty⁸. W tych warunkach rolnicy są cenobiorcami⁹, co istotnie ogranicza zakres możliwych do wykorzystywania przez nich strategii rozwoju i wzrostu gospodarstw rolnych. Ogólnie biorąc konkurencja ta jest podstawą kształtowania procesu gospodarczego w rolnictwie jako gałęzi gospodarki narodowej.

Czynnik ziemi jest bardzo ściśle powiązany z podstawowym celem WPR tj. zwiększaniem produktywności rolnictwa. Oznacza to, że będzie rosła skłonność do nadeksploatacji ziemi jako środka produkcji. Znajduje to potwierdzenie na przykład w braku boru, miedzi i innych mikroelementów pełniących funkcje regulacyjne w procesach fizjologicznych roślin i zwierząt. Maksymalizacja plonów roślin skrobiowych, w tym zbóż, przy pomocy azotu prowadzi do powstawania azotanów i azotanów mających kancerogenne właściwości¹⁰.

Wzrostowi produktywności ziemi służy m. in. specjalizacja. Tymczasem specjalizowanie się w uprawie zbóż, szczególnie przez większe obszary gospodarstwa, połączone jest z około dwukrotnie wyższym poborem wody by zapewnić ten sam poziom plonu w przypadku lat o nasilonej suszy. Wynikiem tego procesu jest obniżanie się poziomu wody gruntowej.

Rozwój i wdrożenie do rolnictwa przemysłowych metod produkcji zorientowanych na maksymalizowanie wyniku finansowego (zysku) z reguły nie jest połączone z dbałością o bezpieczeństwo zdrowotne tego czynnika ze względu na rozwój, pod wpływem stosowanych środków chemicznych, m. in. toksycznych grzybów w tym środowisku. Problematyka ta, jak sądzę, jest dość powszechnie znana, a starania WPR idą w kierunku przeciwdziałania tym negatywnym skutkom. Przykłady te jednoznacznie wskazują, że skuteczność WPR w tym obszarze była i jest niedostateczna.

Pośrednio stanowi to dowód, że środek do celu tj. wzrost produktywności nie może być celem rozwojowym materii ożywionej ponieważ prowadzi to do naruszenia praw przyrody, a ich substytucja jest bardzo kosztowna. Główną bowiem ideą przyrody jest budowanie złożonych struktur przy minimalnym udziale różnych składników.

Koncentracja działań na zwiększaniu produktywności czynników prowadzi do wzrostu podaży, co przy danym popycie wywołuje obniżkę cen i spadek rentowności produkcji.

⁷ Rocznik statystyczny rolnictwa 2011. GUS, Warszawa, s. 77 i s. 97.

⁸ Np. M. Tracy: Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej. Wydawnictwo UW i Olympos, Warszawa 1997, s. 42; oraz W. Heijman, Z. Krzyżanowska, S. Gędek, Z. Kowalski: op. cit., s. 259 i dalsze.

⁹ „Cenobiorca jest to konsument lub producent na tyle mały w stosunku do całego rynku, iż jego sprzedaż i zakupy nie mogą wpływać na ceny rynkowe. Cenobiorca jest zmuszony akceptować lub odrzucić cenę rynkową, decydując się na określoną wielkość zakupu lub sprzedaży przy założeniu, że cena rynkowa nie ulegnie zmianie”. w: D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie, C. Nardinelli: *Ekonomia*. Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solodarność”, Gdańsk 1991, s. 460/461.

¹⁰ Dość szczegółowo zagadnienia te są przedstawione w pracy: P. Ilnicki: *Polskie rolnictwo a ochrona środowiska*. Wydawnictwo AR w Poznaniu, Poznań 2004.

Współzależności między produktywnością a rentownością przedsiębiorstw, w tym i towarowych gospodarstw rolnych, nie mają charakteru o wyłącznie dodanej korelacji (tab. 1).

Tabela 1. Relacje między rentownością a produktywnością w przedsiębiorstwach

JEŚLI		TO	
Rentowność	Produktywność	Co się stanie	Co powinno być zrobione
WYSOKA	WYSOKA	Kondycja finansowa mocna i stabilna	Utrzymanie i dalszy rozwój produktywności
WYSOKA	NISKA	W dłuższym okresie niska produktywność pochłonie zysk	Poprawa produktywności
NISKA	WYSOKA	Przedsiębiorstwo może wkrótce przynieść straty albo stanąć na krawędzi upadku	Poprawa rentowności, wzmocnienie pozycji na rynku, strategia prorynkowa, badania rynku, polityka cenowa
NISKA	NISKA	Upadek i bankructwo	Poprawa produktywności i wzmocnienie się na rynku

Źródło: Avedillo-Cruz E. A. 1984: Manual on Quick Productivity Appraisal (OPA), Manila, Development Academy of The Philippines [cyt. za: Lis. S. 1999. s. 63]

Na podstawie tej tabeli możemy wskazać, że dla gospodarstw rolnych typowa jest sytuacja, w której wysoka produktywność łączy się z niską rentownością. Pośrednio potwierdzają to dane liczbowe zestawione w tab. 4 dotyczące okresu zwrotu aktywów.

Z powyższych rozważań oraz badań produktywności czynników w towarowych gospodarstwach rolnych wynika, że wzrost produktywności rolnictwa prowadzi do bardzo intensywnej konkurencji między gospodarstwami, i zaniku w części z nich nadwyżki finansowej. Gospodarstwa broniąc się przed bankructwem rezygnują z godziwego wynagrodzenia za pracę własną rolnika i jego rodziny.

Obowiązujące cele WPR są w wewnętrznej nierównowadze¹¹ bowiem obejmują dwa cele odnoszące się do rolników (cele nr 1 i 2) i trzy związane z interesem konsumentów (cele nr 3, 4, 5). Połączenie tych celów w ramach WPR jest isticie salomonowym rozwiązaniem, nie występującym w innych gałęziach gospodarki. W jego wyniku m. in. stopa życiowa rolników nie korzystających z pomocy publicznej, a jest ich zdecydowana większość, jest za niska choćby w stosunku do pracowników najemnych, którzy dla uzyskania dochodu nie wykorzystują własnego majątku jak rolnicy. Pośrednim potwierdzeniem tej tezy jest sformułowanie celu jako zadawalającego standardu życiowego ludności wiejskiej, czyli w domyśle i praktyce niższego.

Podstawową przyczyną takiej sytuacji dochodowej rolników jest rynek nabywców, co dla rolników jest trudniejsze tym bardziej, że są oni uczestnikami popytu wtórnego na swe produkty.

Przyjęcie przez WPR potrzeby zwiększania produktywności rolnictwa znalazło odzwierciedlenie w instrumentach służących oddziaływaniu na wzrost podaży produktów rolnych. W warunkach konkurencji doskonałej oznacza to wymuszanie na

¹¹ W. Mölle: op. cit., s. 253.

rolnikach obniżania kosztów produkcji. Z powyższego wynika, że UE wykorzystwała teorię ekonomii podażowej, rozwiniętą przez neoliberalistów w USA, jako podstawę teoretyczną WPR. Nie byłoby w tym nic dziwnego gdyby w UE był ten sam model rolnictwa jaki jest w USA.

Dążność do poprawy warunków rozwoju rolnictwa za pośrednictwem ekonomii podażowej okazała się w praktyce bardzo odbiegająca od oczekiwań jej kreatorów. Wskazują na to m. in. wyniki badań P.A. Samuelsona i W.D. Nordhaua a także A. Czyżewskiego¹². Zdaniem tych autorów niski poziom dochodów w gros gospodarstw rolnych jest wynikiem istotnie wyższego wzrostu podaży względem popytu oraz cenowej nieelastyczności popytu. „Popyt na produkty rolnictwa ma tendencję do wzrostu powolniejszego od imponującego wzrostu podaży generowanego przez postęp techniczny. W rezultacie konkurencyjne ceny produktów rolniczych mają tendencję do spadku”¹³.

Wynikiem tej polityki jest przede wszystkim różnicowanie udziału gospodarstw w podziale dochodu wytworzonego w rolnictwie¹⁴. Mając to na uwadze w tab. 2 przedstawiono podział wartości dodanej netto między gospodarstwa.

Tabela 2. Wskaźniki struktury w % względem liczby towarowych gospodarstw rolnych w próbie oraz ich udziału w wartości dodanej netto (SE415) w latach 2004-2010 w Polsce

Lata	Wielkość gospodarstwa w ESU	Wskaźniki struktury w %:		Współczynnik koncentracji SE415	Przeciętna powierzchnia UR wg klas ESU w ha
		wg liczby gospodarstw w danym przedziale ESU	wg udziału w wartości dodanej netto		
2004	<16	60,39	19,29	0,438	14,28
	>40	9,97	47,06		141,93
2005	<16	59,96	20,67	0,541	15,32
	>40	10,50	46,49		148,31
2006	<16	58,52	19,63	0,559	10,57
	>40	11,26	51,01		163,83
2007	<16	56,78	18,37	0,554	14,60
	>40	12,48	53,28		165,22
2008	<16	56,59	17,33	0,570	15,32
	>40	12,83	54,98		188,01
2009	<16	55,14	15,60	0,606	15,63
	>40	13,36	57,62		179,14
2010*	<16	75,77	33,42	0,555	20,92
	>40	8,43	44,28		219,17

Źródło: Dane liczbowe Polski FADN. Obliczenia własne.

* w 2010 roku wprowadzono zmiany w podziale gospodarstw na klasy wielkości. Zamiast ESU posłużono się kryterium wartości produkcji.

Z zawartych w tej tabeli danych wynika, że stopień koncentracji¹⁵ wartości dodanej netto zwiększał się w miarę dopływu środków finansowych z UE tj. przy

¹² P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus: *Ekonomia*, t. 1, WN PWN, Warszawa 2004, s. 125. Red. nauk. A. Czyżewski: *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce narodowej*. Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2007, s. 16-23.

¹³ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus: op. cit., s. 125.

¹⁴ „Podział dochodu i konsumpcji w gospodarce rynkowej odzwierciedla raczej początkowe wyposażenie w wrodzone zdolności i odziedziczony majątek, a także najrozmaitsze inne czynniki, jak kolor skóry, płeć, miejsce zamieszkania, wysiłek, zdrowie i szczęście”. P.A. Samuelson i inni, op. cit., s. 459.

¹⁵ Zmodyfikowany współczynnik koncentracji określa stopień nierównomierności podziału pewnej cechy pomiędzy grupy jednostek wydzielonych ze względu na wartość innej cechy (...). Zmodyfikowany współ-

przejściu od 2004 do 2009 roku, by nieco się obniżyć w 2010 roku. Oznacza to przyspieszenie procesów zróżnicowania gospodarstw.

Potwierdzeniem powyższej tezy jest porównanie udziału gospodarstw o wielkości < 16 ESU w 2004 oraz 2009 roku. W pierwszym z wymienionych lat udział gospodarstw do 16 ESU w ogólnej ich liczbie wyniósł 60,39%, a w ogólnej wartości dodanej netto jedynie 19,29%. Istotne zasilenie gospodarstw w środki finansowe z UE spowodowało, że w 2009 roku udział tych gospodarstw w badanej ich liczbie uległ obniżeniu do 55,14%, a w SE415 do 15,60. Z kolei gospodarstwa o wyższej zdolności produkcyjnej tj. o wielkości ponad 40 ESU partycypowały w ogólnej ich liczbie w 2004 roku w wysokości 9,97%, a w sumie wartości dodanej netto w wysokości 47,66%. Z kolei w 2009 roku udziały te przedstawiały się następująco: 13,36% i 57,62%. Potwierdza to wzrost koncentracji dochodów w gospodarstwach o większym potencjale produkcyjnym. Skutkiem tego procesu powinno być istotne przyspieszenie przemian strukturalnych w rolnictwie. Spowolnienie tych przemian było spowodowane wprowadzeniem dopłat do hektara, co nie zachęcało do sprzedaży ziemi, zwłaszcza lepszej jakości. Właściciele obserwując rynek ziemi oczekiwali dodatkowo na wzrost jej cen (tab. 3). Wskazuje to na brak spójności między instrumentami WPR.

Tabela 3. Przeciętne ceny gruntów ornych w obrocie prywatnym w 2004 i 2010 roku w Polsce

Wyszczególnienie	Cena w zł za 1 ha GO w roku		Roczna dynamika wzrostu ceny w latach 2004–2010 w %
	2004	2010	
Grunty orne	6 634	18 037	24,55
w tym:			
dobre (pszenno-buraczane)	9 040	21 553	19,77
średnie (żytnio-ziemniaczane)	6 667	18 841	26,08
słabe (piaszczyste)	4 194	14 800	36,13

Źródło: Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2005, GUS, s. 198 oraz Rocznik statystyczny rolnictwa 2011, GUS, s. 282

Z tab. 3 wynika, że w porównywanych latach istotnie zwiększył się poziom cen gruntów ornych w obrocie prywatnym. Stanowi to efekt oddziaływania WPR oraz dokonanych przemian systemowych w naszym kraju. Wzrost cen ziemi, podobnie jak duża różnica tych cen między glebami różnej jakości, potwierdza poprawę sytuacji ekonomicznej rolnictwa w naszym kraju. Wzrost ten był skutkiem zwiększenia popytu na nią, w tym na cele nierolnicze, oraz poprawą sytuacji dochodowej gospodarstw, a także udostępnieniem rolnikom kredytów na zakup ziemi. Najwyższa dynamika wzrostu ceny 1 ha gruntów ornych w relacji 2010/2004 dotyczyła gleb piaszczystych (Δ o 36,13%). Spowodowane to było uruchomieniem dopłat z UE na zalesianie gruntów o najlepszej jakości. Z kolei najniższa dynamika ceny wystąpiła w przypadku gruntów o słabszej jakości. To na tych glebach ten sam poziom nakładu pracy ludzkiej i strumienia kapitału zapewnia wyższy dochód niż na glebach słabszej jakości. Różnice cen można traktować jako równoważne rencie różniczkowej, wynikającej z innej jakości gleb. Tym samym dla oceny WPR w tym względzie ważna jest nie tylko dynamika wzrostu cen ziemi ale także różnice w jej poziomie między glebami różnej jakości. Im

czynnik koncentracji może przyjmować wartości leżące w granicach $-1 < k < 1$ ”. [w:] T. Marszałkiewicz: Metody statystyczne w badaniach ekonomiczno-rolniczych. PWN, Warszawa 1972, s. 181.

mniej gleb o dobrej i bardzo dobrej jakości wyłączymy z rolniczego użytkowania, tym lepszą będziemy mieli pozycję konkurencyjną względem innych krajów i regionów.

Z tabeli 2 wynika również, że im wyższy stopień koncentracji ziemi w gospodarstwach, tym wyższy mają one udział w wartości dodanej netto wytworzonej w rolnictwie. Zarazem potwierdza to wagę cechy przestrzenności ziemi jako składnika potencjału produkcyjnego gospodarstw rolnych.

Pośrednio można sądzić, że u podstaw WPR leżała teza, że „W warunkach doskonałej konkurencji cena rynkowa zrównuje się z kosztem przeciętnym co sprawia, że żadne przedsiębiorstwo nie osiąga zysku ekonomicznego (a wszystkie osiągają normalną stopę zysku). Niski stopień koncentracji oznacza najniższe możliwe ceny i zerowy zysk”¹⁶. Wówczas mamy do czynienia z efektywnością alokacyjną¹⁷ jako właściwością konkurencji doskonałej. Dlatego też ta formuła konkurencji będzie utrzymywana w rolnictwie dla zapewnienia taniej żywności konsumentom. Taki model konkurencji będzie utrzymywał się w rolnictwie dopóty, dopóki straty mające charakter społeczny, spowodowane przez niewłaściwy wybór celów WPR, nie przeważą interesów prywatnych.

W procesach wzrostu produkcji rolniczej równie ważną rolę odgrywa czynnik kapitału ze względu na to, że niektóre jego rodzaje substytuują pracę ludzką, a inne jakość gleb. Ponadto potrzeba wzrostu produkcji rolniczej determinowana jest przez narastające wykorzystywanie produktów rolnych na cele konsumpcyjne a także pozakonsumpcyjne. Sprzyja to intensyfikacji produkcji w oparciu o wzrost nakładu kapitału. Dlatego też ocena wykorzystania tego czynnika w gospodarstwach rolnych jest niezmiernie ważna w aspekcie podstawowego celu WPR, a mianowicie wzrostu produktywności rolnictwa. Oceny wykorzystania kapitału dokonamy przy pomocy okresu zwrotu aktywów gospodarstw (SE436/SE420).

Tabela 4. Okresy zwrotu aktywów w towarowych gospodarstwach rolnych wg klas ich ekonomicznej wielkości w latach 2004-2010

Rok	Grupy wg wielkości ekonomicznej					
	<4	4<8	8<16	16<40	40<100	>100
2004	38,22	19,05	13,72	10,50	9,73	8,83
2005	22,52	15,81	11,65	9,66	9,05	9,60
2006	14,61	11,42	9,82	8,46	8,34	10,48
2007	11,66	11,07	9,91	8,39	6,90	10,48
2008	15,66	13,43	12,05	10,09	9,14	33,04
2009	29,33	25,90	23,43	19,45	15,59	21,09
2010*	26,51	25,97	24,32	22,93	20,26	39,07
Średnio:	22,64	17,52	14,98	12,78	11,29	18,94

Źródło: Dane liczbowe Polski FADN. Obliczenia własne.

* wg wartości produkcji

W latach 2004-2010 jak wykazują dane liczbowe zestawione w tab. 4 sytuacja ekonomiczna rolników podlegała wysokiej turbulencji. Szczególnie była ona widoczna w odniesieniu do poziomu dochodu z gospodarstwa rolnego (SE420). Z natury rzeczy

¹⁶ W. F. Samuelson, S.G. Marks.: *Ekonomia menedżerska*. PWE Warszawa 2009, s. 505.

¹⁷ (...) sytuacja efektywna to taka, w której nikomu nie może się lepiej powodzić, bez pogorszenia położenia kogoś innego”. w: P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus: *op. cit.*, s. 443.

zmiany poziomu aktywów były mniej dynamiczne. Przeciętnie w badanych latach okres zwrotu aktywów ulegał skróceniu przy przejściu od gospodarstw < 4 ESU do przedziału o wielkości 40 < 100 ESU. Najkrótszy okres zwrotu aktywów był w gospodarstwach o wielkości 40 < 100 ESU. Odnosi się to zarówno do 2005 roku, w którym wystąpiły niekorzystne warunki pogodowe, jak i do roku 2007, w którym opłacalność produkcji rolniczej była najwyższa. „Nożyce cen” w tym roku wyniosły 106,1%¹⁸. Z kolei nasilenie kryzysu gospodarczego od 2008 roku spowodowało pogorszenie „nożyc cen” i istotne wydłużenie okresu zwrotu aktywów.

W 2004 roku wraz ze wzrostem ekonomicznej wielkości gospodarstwa skracał się okres zwrotu aktywów co było równoznaczne ze wzrostem ich rentowności. W roku tym nie było jeszcze dużego napływu środków finansowych z UE dlatego zwiększanie wielkości gospodarstw określonych poziomem ESU było korzystne we wszystkich przedziałach ich wielkości, za wyjątkiem tych do 4 ESU.

W 2005 roku rozpoczął się intensywny proces napływu środków finansowych do rolnictwa z UE, prywatyzacja zasobów rolnych Skarbu Państwa oraz dokapitalizowywania gospodarstw.

Proces istotnego pogorszenia się rentowności aktywów w gospodarstwach nastąpił podczas kryzysu gospodarczego w rolnictwie tj. w latach 2009-2010. W gospodarstwach wszystkich analizowanych klas wielkości ekonomicznej istotnie wydłużył się okres zwrotu kapitału, co przymusiło je do zweryfikowania strategii zarządzania nimi.

Na uwagę zasługuje fakt, że po dokapitalizowaniu gospodarstw w klasie > 100 ESU istotnie pogorszyła się w nich stopa rentowności aktywów względem tej o rozmiarach 40 < 100 ESU, choć była ona korzystniejsza niż w gospodarstwach do 16 ESU. Przejawianie się ustabilizowanej tendencji do wydłużenia się okresu zwrotu kapitału w gospodarstwach największych tj. > 100 ESU pozwala sądzić, że nastąpiło w nich przeinwestowanie. Oprocentowanie w nich aktywów (2,56%) było poniżej proggu inflacji, wynoszącej wg GUS w 2010 roku 3,1%¹⁹.

Na podstawie dokonanej analizy okresu zwrotu aktywów w gospodarstwach o różnej wielkości ekonomicznej nasuwa się uwaga, że podstawą naszej struktury obszarowej powinny być gospodarstwa o wielkości od 16 do 40 i od 40 do 100 ESU. Istotnym argumentem jest to, że gospodarstwa o wskazanej wielkości są bardziej odporne na wahania rynku kapitałowego aniżeli te mające > 100 ESU.

Wnioski

Analiza skuteczności WPR umożliwiła sformułowanie wniosków, które w pewnym zakresie mają dyskusyjny charakter:

1. Cele WPR nie powinny nadal obowiązywać ze względu na przemiany w rolnictwie będące wynikiem postępu technicznego i wprowadzania industrialnych technologii produkcji, a także braku możliwości opracowania w oparciu o nie racjonalnej strategii rozwoju rolnictwa ze względu na konflikt interesu między celami ważnymi dla konsumentów a tymi dla rolników.

¹⁸ Rocznik statystyczny rolnictwa 2009, GUS, Warszawa, s. 146.

¹⁹ wikipedia.org/wiki/Inflacja.

2. Cele WPR powinny w przeważającym stopniu uwzględniać interesy rolników. Wymaga to jeszcze bardziej ograniczenia przejawiania się konkurencji doskonałej przy wykorzystaniu czynników organizacyjnych, prawnych oraz finansowych, stymulujących przystępowanie rolników do klastrów i różnych form integracji pionowej w oparciu o produkt wytworzony w gospodarstwach.
3. Sposoby osiągania celu traktowane jako cel są źródłem licznych zagrożeń dla ekosystemów. Ponadto stymulacja podaży gdy popyt jest nieelastyczny przysparza korzyści głównie konsumentom, co narusza zasadę sprawiedliwości społecznej. Dlatego też właściwą kategorią wynikową wpływającą z idei skuteczności działań rolników powinna być wartość dodana netto.
4. Podział dochodu między rolników powinien być bardziej sprawiedliwy tj. być mniej podporządkowany wielkości potencjału produkcyjnego gospodarstwa a bardziej jego produktywności. Wynika to wprost ze stwierdzenia M.E. Portera: „Zamożność narodów się tworzy a nie dziedziczy”.
5. WPR powinna bardziej oddziaływać na przejawianie się równowagi rynkowej w odniesieniu do surowców rolnych sprzedawanych przez rolników. Sprzyjałoby temu stymulowanie kontraktacji bioproduktów na warunkach, które ograniczałyby przejmowanie przez nabywców wartości dodanej wytworzonej w gospodarstwach.
6. W strukturze gospodarstw powinny dominować te, które osiągają wielkość od 16 do 100 ESU. Gospodarstwa poniżej 16 ESU powinny być traktowane jako socjalne, a w długim okresie zanikowe. Te zaś o wielkości powyżej 100 ESU, będące de facto przedsiębiorstwami rolnymi, należałoby wyłączyć z możliwości korzystania z przepisów właściwych dla gospodarstw rodzinnych. Wskazują na to następujące przesłanki: a) ekstensywna intensywność organizacji produkcji, b) przeinwestowanie prowadzące do nadmiernego wydłużania się okresu zwrotu aktywów, c) wysoka wrażliwość na skutki kryzysu gospodarczego, d) poczucie sprawiedliwości społecznej, co w warunkach demokratycznego ustroju zawsze ma dużą wartość.

Literatura

1. Chmielewska-Gill W.: Wspólna Polityka Rolna po roku 2013., FAPA, Warszawa 2008.
2. Czyżewski A. (red.): Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce narodowej, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.
3. Heijman W., Krzyżanowska Z., Gędek S., Kowalski Z.: Ekonomia rolnictwa, Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa 1997.
4. Ilnicki P.: Polskie rolnictwo a ochrona środowiska. Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Poznaniu, Poznań 2004.
5. Kamerschen D.R., McKenzie, R.B., Nardinelli C.: Ekonomia, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991.
6. Kiziukiewicz T. (red. nauk.): Międzynarodowe Standardy Rachunkowości 41 Rolnictwo. Difin S.A., Warszawa 2009.
7. Marszałkiewicz T.: Metody statystyczne w badaniach ekonomiczno-rolniczych, PWN, Warszawa 1978.
8. Mólle W.: Ekonomia integracji europejskiej, Wydawnictwo Fundacja Gospodarcza, Gdańsk 2000.
9. Rembisz W.: Mikro- Makroekonomiczne podstawy równowagi wzrostu w sektorze rolno-spożywczym, Wydawnictwo Wizja Press & IT, Warszawa 2008.
10. Rocznik statystyczny rolnictwa 2009, GUS, Warszawa.

11. Rocznik statystyczny rolnictwa 2011, GUS, Warszawa.
12. Samuelson P.A., Nordhaus W.D.: Ekonomia, t. 1, WN PWN, Warszawa 2004.
13. Samuelson W.F., Marks S.G.: Ekonomia menedżerska, PWE, Warszawa 2009.
14. Tracy M.: Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej, UW i Olympus, Warszawa 1997.
15. Wikipedia.org/wiki/Inflacja.

Summary

The purpose of the research was to assess the agreed objectives of Common Agricultural Policy (CAP) for agriculture. The criteria for the assessment are the distribution of net value added and the payback period of assets in the analysed period and the classes of agricultural holdings by ESU.

The research shows that supply economics in feedback with perfect competition allowed food consumers to reach their objectives.

Although financial support for agriculture development has a social character, the distribution of net value added among agricultural holdings hardly seems fair. The higher the production potential (assets) of an agricultural holding, the greater participation in the distribution of net value added was. Such division is hardly fair from both an economic and social point of view, since the payback period of assets in the agricultural holdings of the economic size >100 ESU was longer than the payback period in the agricultural holdings of the economic size from 16 to 100 ESU. This unfavorable trend was particularly evident in the years 2008-2010, during economic crisis. The economic position of these large agricultural holdings as well as enterprises is determined by fluctuations in the capital market, which does not support the stabilization of food security.

Informacje o autorze:

Prof. dr hab. Dionizy Niezgoda

Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie

Katedra Ekonomii i Zarządzania

ul. Akademicka 13, 20-950 Lublin

e-mail: ekonomia.zarzadzanie@up.lublin.pl

Johana Paluchová

THE NEW APPROACH ON FOOD QUALITY: AN IMPORTANT FACTOR ON CONSUMER BEHAVIOR AND TRENDS IN FOOD QUALITY

The article points at food quality of European products in some points, how could be the each European companies successful in the global competitive situation not only with history or culture but be safety in the area of product quality such as important factor of consumer behavior and. Food quality is an important food manufacturing requirement, because food consumers are susceptible to any form of contamination that may occur during the manufacturing process. Many consumers also rely on manufacturing and processing standards, particularly to know what ingredients are present, due to dietary, nutritional requirements (kosher, halal, vegetarian), or medical conditions (e.g., diabetes, or allergies) and because of the article shows some of new trends at food market in Europe.

INTRODUCTION

The aim of this article is to show how food quality is perceived quality characteristics of food that is acceptable to consumers. To finding out the food product image where I used several methods in comparison of selected European countries. First, I analyzed the food product image on our realized consumer research and on the other hand I evaluated the perception of food quality by addicting of quality trends based by selected international coefficients. The World Food Programmer and its partners are dealing with all aspects of food quality and safety from food purchase, storage, transportation, processing and distribution. Food Quality Control aims at providing basic and practical information on food characteristics and safety controls. One important element of research is ensuring that food supplies are safe, of good quality and can contribute to an acceptable nutritional and health status for all population groups. Food Quality Control is linked to improvement in the health of the population, potential for a country's economic development and reduction of spoilage and food losses.

FOOD QUALITY: AN IMPORTANT FACTOR OF CONSUMER BEHAVIOR

Food quality is the quality characteristics of food that is acceptable to consumers. This includes external factors as appearance (size, shape, color, gloss, and consistency), texture, and flavor; factors such as federal grade standards (e.g. of eggs) and internal (chemical, physical, microbial). Food quality in the United States is enforced by the

Food Safety Act¹ 1990. Members of the public complain to trading standards professionals, who submit complaint samples and also samples used to routinely monitor the food marketplace to Public Analysts. A recent example of poor sanitation recently has been the 2006 North American E. coli outbreak involving spinach, an outbreak that is still under investigation after new information has come to light regarding the involvement of Cambodian nationals. Food quality also deals with product traceability, e.g. of ingredient and packaging suppliers, should a recall of the product be required. It also deals with labeling issues to ensure there is correct ingredient and nutritional information. In Europe is the food quality generated by each country and its ministry of agriculture.

FOOD PRODUCT'S QUALITY PERCEPTION

The consumer² want quality and value, however these terms have slippery meanings that are hard for us to pin down. We infer quality when we rely on cues as diverse as brand name, price, product warranties, and even our estimate of how money a company invests in its advertising. In manufacturing, a measure of excellence or a state of being free from defects, deficiencies, and significant variations, brought about by the strict and consistent adherence to measurable and verifiable standards to achieve uniformity of output that satisfies specific customer or user requirements. ISO 8402-1986 standard defines quality as "the totality of features and characteristics of a product or service that bears its ability to satisfy stated or implied needs." The final choice of the consumer to purchase the food illustrated by Figure 1³ is mainly due to the specific situation of the sales point, but with certain beliefs and intent comes from the customer into the store, to purchase and frequent land perception of origin of goods primarily because of negative information's about food products and their composition, therefore, become sensitized and European consumers and to the product country-of-origin. It is presented in the eyes of the euro citizens offered their goods to meet the highly competitive store shelves. Well-known factors affecting consumer purchase decisions reflected in the purchase or not buy the products. The country has a positive image of the world and few negative ratings, the more likely the purchase of food to final consumers. Thus, the sooner Slovakia begins with the development and improvement support the promotion of our food products and export to foreign markets, the sooner it will be the first step in that our name also appeared on the shelves of world trade as "Made in Slovakia - Slovak brand of high quality, which will trigger the final step in consumer behavior - buying.

¹ FOOD STANDARDS AGENCY, 2012: Available at
<<http://www.food.gov.uk/foodindustry/regulation/foodlaw/>, 2012-05-01>

² SOLOMON, R. Michael. 2011. *Consumer Behavior. Buying, Having and Being*. 393 – 395 pg.

³ ŪRGEOVÁ, Johana. 2010. *Vnímání kvality a původu produktu vo vybraných krajinách Európy*. 127-128 pg.

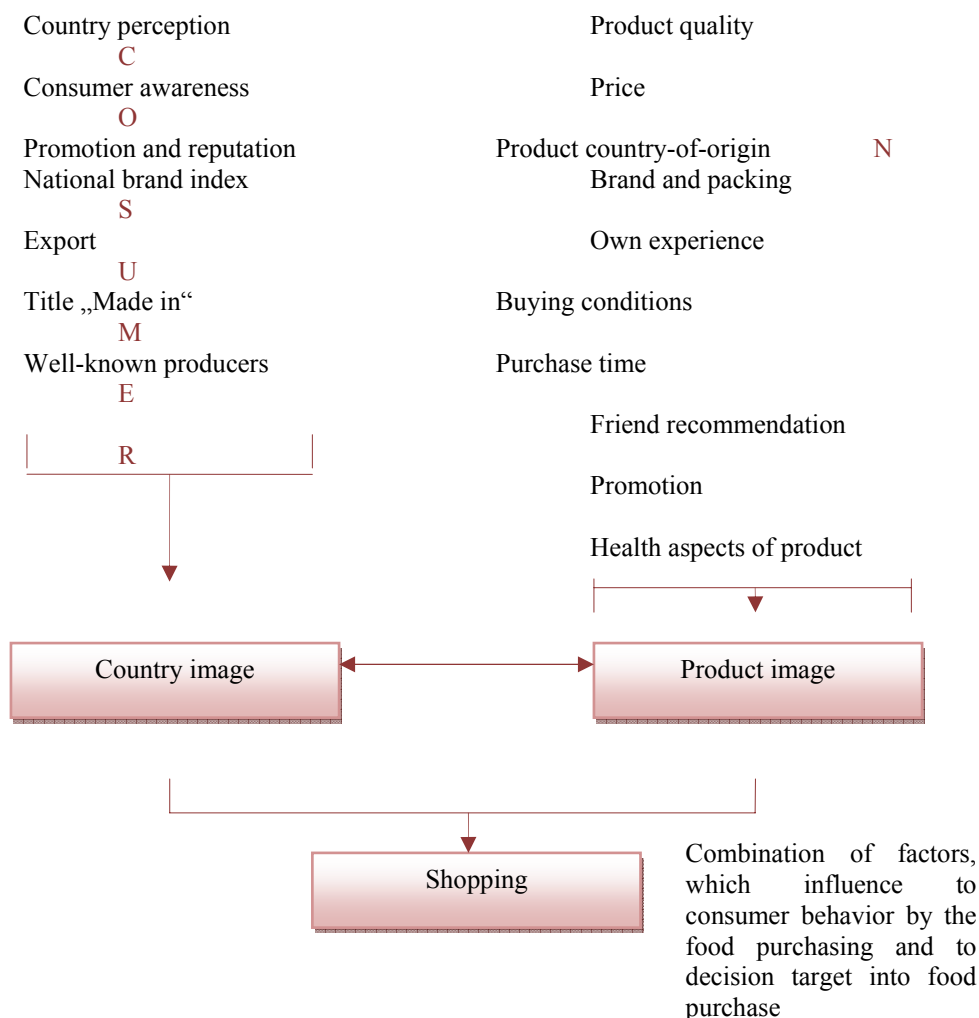


Figure 1 [The influence of country image perception and its product on final consumer decision by the food purchase]

Source: own elaboration

Today we understand under the quality background⁴ that is the summary of symbols and characteristics of product or service, which could satisfy the consumer needs. The quality food product we could understand, that it is the product, which with its benefits can satisfy consumer needs. The quality is made by consumer, in the case of buying or don't buy. The basic quality product requirements are:

⁴ KOLLÁR, Vojtech a kol. 2003. *Produktová politika*. 368-369 pg.

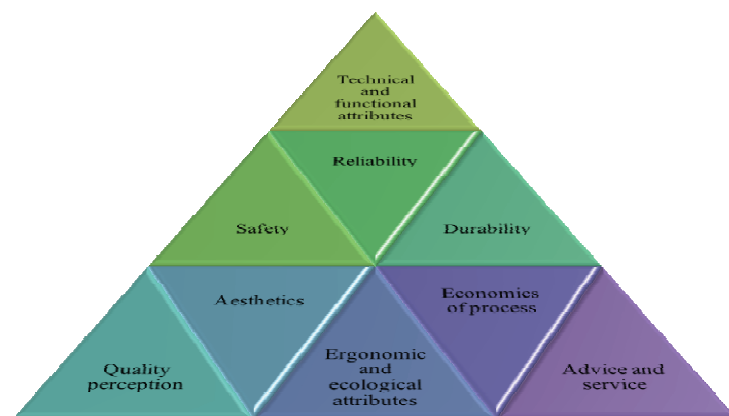


Figure 2 [Action model influences on product quality in the different product life cycle]

Source: KOLLÁR, Vojtech a kol. 2003. *Produktová politika*. 369 pg.

The building of high quality-product or service⁵ is only partial victory, and because it's necessary to build the perception of this quality. The perception of quality could be different because of the various reasons. Firstly, the consumer could be influenced by last vision or his experience of low quality product. Therefore, a consumer doesn't have to believe in any new fact about quality or he doesn't plan to devote his time to verification aims. Secondly, the company can achieve a quality in the areas, which are not important to be perceived by consumers. Thirdly, the consumers seldom have necessary information, in the point of rational and objective valuation of product quality. If they own these information, they very often don't have a time and motivation to asses them. At the end, they count on one or two impulse, which are related by quality.

TREND IN FOOD QUALITY

National-level quality regulation⁶ takes on many dimensions or regimes because product quality itself is multidimensional. Many quality concerns embody attributes from more than one of these subsets and have multiple regulatory regimes that apply to them. For example, consumers who purchase organic produce may be concerned with food safety, nutritional, and value attributes. Similarly various growing, processing, and handling technologies may influence multiple attributes (e.g., food irradiation, animal welfare). Besides the trend towards cheap basics there are trends in food consumption⁷ which are caused by demographic and lifestyle changes like the increasing number of women in the labor force, growing incomes, the plurality of household and family structures (e.g.

⁵ AAKER, David A. 2003. *Brand building budování značky*. 328 pg.

⁶ NEAL H. HOOKER JULIE A. CASWELL. 2010. *Trends in Food Quality Regulation: Implications for Processed Food Trade and Foreign Direct Investment*. Available at: <http://works.bepress.com/julie_caswell/38>

⁷ MARINA PETZOLDT, CHRISTIANE JOIKO, KLAUS MENRAD. 2008. *Factors and their impacts for influencing food quality and safety in the value chains*

decreasing rate of marriages, increasing rate of divorces, decreasing birth rate, decreasing household sizes) and the aging of society. Also many consumers appreciate the standardized taste and the low price of these meals. However, at least in Continental Europe fast food of the American provenance still has a cheap and unhealthy image. The new trend of fast casual food (the fusion of fast food and casual dining) aims to dissolve the contradiction between today's often necessity to eat fast and the desire to eat healthy and without any renouncement of culinary benefits. These meals link the functionality and the productivity of the US-American fast food restaurants and the culinary and atmospheric qualities of the traditional European and Asian cuisine. The slow food trend developed in conscious opposition to fast food. The latter is not only associated with certain products, but especially with the so-called American way of life. Accordingly, slow food stands for the European (in particular the Mediterranean) life-style, which stands for the celebrated consumption of most diverse food and meals in a cultivated, sociable ambience. Thus, the most important target group for slow food is consumers who are world-open, curious as well as fond of travelling and variety. Furthermore, in Europe there is a tendency towards the so-called ethno food, which incorporates food products from other cultures, because of many cross-cultural expositions, which are adapted to each particular country. Movements of emigrants and tourists help to induce the introduction of new products based on other cultural experiences.

METHODOLOGY

The paper is focused to identify how important the quality of the food perception on the buying decisions using mainly cluster analysis. The question has the answers code in Liker Scale; we can see the similar analysis in. For their classification, a scale method (scale of attitudes) can be used. The scales represent a group of questions which are used by the consumer to assign the researched problem on a chosen basis (continuum). This continuum can be expressed verbally (good, average, bad level of an effect), numerically (good level = 1, average level = 2, bad level = 3) and graphically (by the means of pictograms). They used semantic differential for analyze and quantification. Knowledge about food choice motives which have potential to influence consumer consumption decisions is important when designing food and health policies, as well as marketing strategies.⁸ Russian consumers' food choice motives were studied in a survey (1081 respondents across four cities), with the purpose of identifying consumer segments based on these motives. These segments were then profiled using consumption, attitudinal and demographic variables. Cluster profiles differed in relation to socio-demographic factors, consumption patterns and attitudes towards health and healthy food. Analysis of Kent (1998) represented consumers' orientation toward health issues often influences their behavior in the market-place, suggesting implications for marketers of health-related products and services on how best to reach their customers. A cluster analysis of consumers' participation in 29 health-promoting behaviors identified six consumer segments.

Research was done in 2007 - 2010 and we have gathered 978 Slovak respondents from whole area of Slovakia, 313 Polish respondents from Cracow, Warszawa, Katowice and their surroundings and 184 Czech respondents from Prague, České Budejovice and Brno

⁸ HONKANEN - PIRJO-FREWER, LYNN. 2009. *Russian consumers' motives for food choice Appetite*.

cities. The respondents could determine with 5 scales the importance of image factors in chosen European countries. These indicators of food quality were evaluated by respondents with scale values from 1 (very weak indicator) till 5 (very high indicator). The research question looks like:

CLUSTER ANALYSIS USED IN THE COMPARISON OF QUALITY PERCEPTION IN OUR EUROPEAN COUNTRIES

The full and detailed analyse of structure of research output dates we illustrated via dendograms of cluster analysis, in which we can see the sequences of cluster steps in the each cluster levels. In the next dendogram figures we show the objects (indicators) which belong to the each clusters (research countries: Poland, Czech Republic and Slovakia) in the association of their numbers. These indicators of food quality were evaluated by respondents with scale values from 1 (very weak indicator) till 5 (very high indicator). The research question looks like:

<input type="checkbox"/> Health clean of product (C41)	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
<input type="checkbox"/> Product safety (C42)	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
<input type="checkbox"/> Taste (C43)	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
<input type="checkbox"/> Brand (C44)	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
<input type="checkbox"/> Packing (C45)	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
<input type="checkbox"/> Quality mark on the packing of product (C46)	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
<input type="checkbox"/> System of quality safety during production (C47)	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

Cluster analysis is a class of statistical techniques that can be applied to data that exhibit “natural” groupings. Cluster analysis sorts through the raw data and groups them into clusters. A cluster is a group of relatively homogeneous cases or observations. Objects in a cluster are similar to each other. They are also dissimilar to objects outside the cluster, particularly objects in other clusters. The term cluster analysis (first used by Tryon, 1939) encompasses a number of different algorithms and methods for grouping objects of similar kind into respective categories. A general question facing researchers in many areas of inquiry is how to organize observed data into meaningful structures, that is, to develop taxonomies. In other words, cluster analysis simply discovers structures in data without explaining why they exist.

There are numerous other linkage rules such as these that have been proposed: Single linkage (nearest neighbor). Complete linkage (furthest neighbor). Unweight pair-group average. Weighted pair-group average. Unweight pair-group centroid. Weighted pair-group centroid (median). We have applied Ward methods and try to describe deeper this method. Method is distinct from all other methods because it uses an analysis of variance approach to evaluate the distances between clusters. In short, this method attempts to minimize the Sum of Squares (SS) of any two (hypothetical) clusters that can be formed at each step. Refer to Ward (1963) for details concerning this method. In general, this method is regarded as very efficient, however, it tends to create clusters of small size. (Ward, 1963) proposed a clustering procedure seeking to form the partitions P_n, P_{n-1}, \dots, P_1 in a manner that minimizes the loss associated with each grouping, and to quantify that loss in a form that is readily interpretable. At each step in the analysis, the union of every possible cluster pair is considered and the two clusters whose fusion results in minimum increase in 'information loss' are combined. Information loss is defined by Ward in terms of an error sum-of-squares criterion.

The following text is focused on food quality labels that can meet consumers in the Czech Republic, Poland and Slovakia. First, the characterization of labels is included, followed by the presentation of marketing research results regarding consumers' awareness and perception of selected food quality labels.

Poland

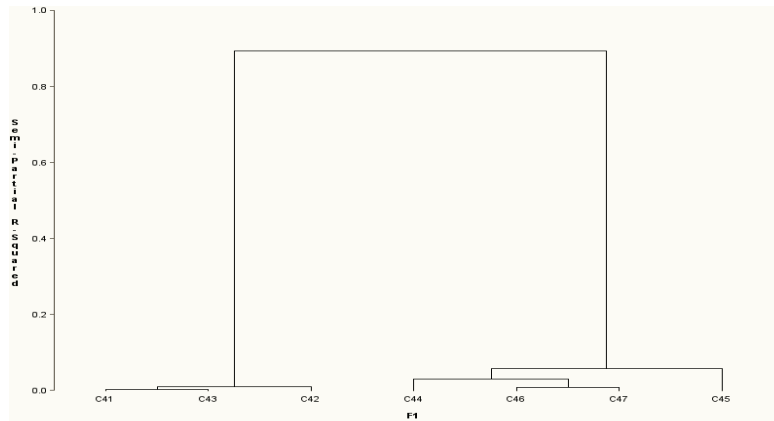


Figure 3 [Poland's dendrogram]
Source: own research

cluster	
1	health clean of product product safety taste
2	system of quality safety during production brand quality mark on the packing of product
3	packing

Table 1 [Poland cluster division]
Source: own research

Food industry is one of the key sectors of the Polish national economy. Its share in GDP stands at about 6%, and the gross added value it generates fetches around EUR 6 billion. The Importance of this branch is also reflected by the fact that it holds an approximately 20% share products sold by the entire industry and an about 16% share in total employment of this sector. On its accession to the EU, Poland has grown to become the sixth biggest food producer and a major net exporter of agricultural and food products. Polish agricultural and food products are characterized by high health values which are a result of the clean environment; methods of production applied and limited use of chemicals in agricultural production. Despite this fact, Poland is an important European and global producer of a number of agricultural and horticultural products as well as products of animal origin. Poland is the biggest producer of apples in Europe, the bulk of which is exported in either a fresh or processed state. Poland is also a European leader in the production of soft fruit. There's a cluster analysis implicated on Poland. From Figure 3 or Table 1, we can see three groups of similarity between clusters. For Polish consumers is health clean of product, product safety and taste of food product

importance very close. Packing such as one factor is perceived separately, which may be due by image or color of packing, that's in many cause not so importance. The consumers are interested in to read information on packing. System of quality during production, brand or quality mark on the packing of product is in the last cluster group. In the present time they are very favorite and written in media, because of global affairs about food quality. The consumer and sensitive on logo quality, because they think, that product is domestic and should be in better quality. Quality signs and marks are meant to reflect the added value of the product. The extra quality may refer to only one aspect or to more aspects that a consumer may be uncertain about. For example, these can be environmental advantages, product quality, safety and hygiene, production circumstances during growth, the absence of additives or preservatives, etc. Polish producers and exporters of food should attach even greater attention to the quality aspects and promote our products even more effectively than before, the more so as following the accession to the Union they have improved their skills concerning the documentation of quality, compliance with complex procedures or the methods of communication with the closest potential recipients.

Czech Republic

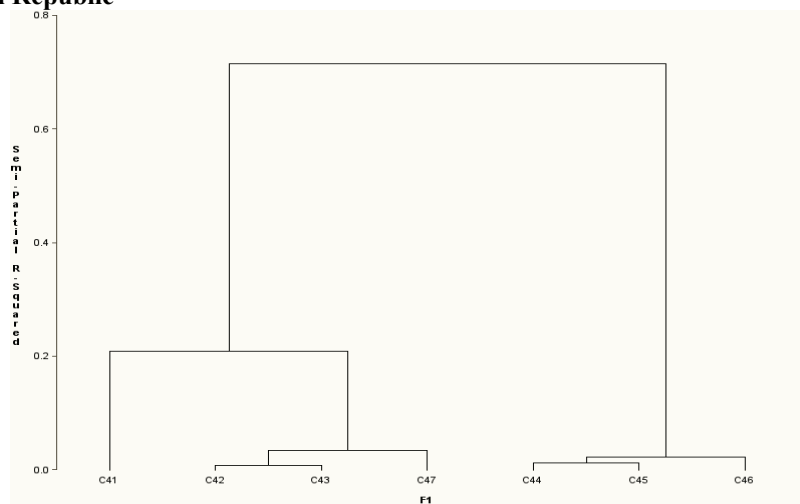


Figure 4 [Czech's dendrogram]

Source: own research

cluster	
1	health clean of product
2	product safety taste system of quality safety during production
3	brand packing quality mark on the packing of product

Table 2 [Czech cluster division]

Source: own research

Keeping the food safety in perspective is great important. The food safety is staying according to the Food Concept after EU accession (2004 – 2013) as one of long-terms priorities of national food policy. Meeting all the quality requirements and strict standards of the EU, improving food safety and competitiveness in this branch and as well awarding domestic products made by domestic resources are top preference of National Domestic Food Promotion Program – the KLASA mark opening to all food producer doing business in the Czech Republic. This program is similar to governmental or semi-governmental systems in EU and other countries and also corresponds with the instruments of the World Trade Organization (WTO). Figure 4 and Table 2 show, how Czech consumer perceive the factors of food quality. There’s three groups. The health clean of product is perceived very separately and isn’t assigned to any cluster. Product safety, taste and quality system are in the Czech Republic, there are four most important national labels on the food products market; only three of them, Klasa, Regional Food and Czech BIO label are included in the marketing research. The label Czech Product, guaranteed by Food Chamber of Czech Republic is a new label which was introduced into the market after marketing research study. Besides national labels, four European labels are chosen for analysis. The last cluster Brand, packing and quality mark are in separately cluster, f.e. because of brand image are most oft added to quality and back. And packing should be perceive such a s factor of image because of quality mark or brand logo.

Slovakia

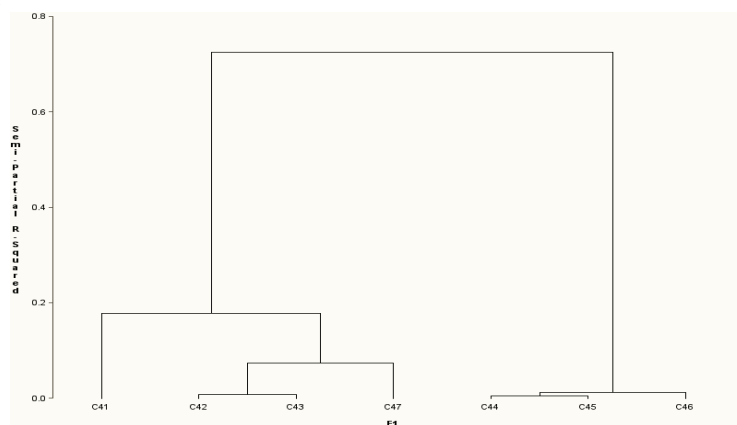


Figure 5 [Slovakia’s dendrogram]

Source: own research

cluster	
1	health clean of product
2	product safety taste system of quality safety during production
3	brand packing quality mark on the packing of product

Table 3 [Slovakia cluster division]

Source: own research

Figure 5 and Table 3 illustrate the situation in Slovakia. There's the similarities with Czech Republic in the factor of health clean of product which should be separated from others. In the case of customer satisfaction in grocery stores, respondents reported that flour and pasta for them to more than 95% acceptable and are happy with their offer in stores. Least satisfied with the fruit, which marked only 77.64% of respondents. The biggest disappointment with the selection of agricultural commodities in stores seen with just fruit, which is often imported from neighboring and distant countries especially, reducing the appearance, quality and features offered vitamin fruit. Slovakia is situated in climate zone, where we achieve at the highest seasonal summer and beyond, we as a country more or less dependent on import. Meat is also a commodity that is perceived by respondents as less attractive. 80.36% of respondents said they were satisfied with the shelves. Recent scandals meat on meat quality in the Slovak market, which we know from the media (gritting salt discovered in some Polish meat products, meat or changing supermarkets, etc. ...), teach consumers to be especially careful and monitor data on the packaging, shelf life, initial appearance or country of origin of the product. The situation in the Czech Republic spoiled meat is already reflected in our country. In the shops while repeating the same sins as known in our neighborhood: relabeling expiration date, smelly meat or insufficient documentation of its origin. While supermarkets to build leadership in the Slovak market, the streets quietly waned traditional butchers. Remained particularly gigantic shop where our various discounts glue eyes. At low salaries Slovaks mainly interested in the label expiration date and price. The majority that ends up in the basket cheap, but poor nutrition meat uncertain origin. According to TV news TV JOJ dated March 16, 2012 Americans Brussels opens the possibility of an American or Canadian export meat to the EU. U.S. beef from local farmer's megafariem already preparing to sell to traders who can get him calmly and in Slovak stores. The most important condition is that the meat did not result from cattle riddled with drugs and growth hormones. When shopping in the hypermarket where you roll on the shelves of various kinds of meat, no ordinary consumer or come to mind thinking about how good it is. And Slovakia to the prediction of future consumer behavior in directed search for butchers already mentioned, where the Slovaks will return and will buy meat products. The last cluster Brand, packing and quality mark are in separately cluster, f.e. because of brand image are most oft added to quality and back. And packing should be perceive such a s factor of image because of quality mark or brand logo.

CONCLUSION

Firstly, one can observe that European consumers spend ever less on basic foods (e.g. bread, butter, yogurt, cheese, sausage, milk, oils etc.) which push the trend towards the so-called cheap basics. Although a stagnating economy, burden of taxations and the pension discussion are mentioned as reasons, this bargain hunting has not alone something to do with income situations. Buyers can be found in all social layers. By doing shopping at discounters consumers with higher incomes psychologically compensate afterwards expensive impulse purchases. Furthermore, this trend is forced by large retail chains by offering cheap private labeled products and by a progressive concentration process. Country-of-association significantly impacts consumers' product evaluations and choice. Besides the trend towards cheap basics there are trends in food consumption which are caused by demographic and lifestyle changes like the increasing

number of women in the labor force, growing incomes, the plurality of household and family structures (e.g. decreasing rate of marriages, increasing rate of divorces, decreasing birth rate, decreasing household sizes) and the aging of society.

REFERENCES

1. AAKER, David A. 2003. *Brand building budování značky*. Praha: Grada Publishing s.r.o. 2003. 328 str. ISBN 80-72268-856
2. FOOD STANDARDS AGENCY, 2012: Available at <<http://www.food.gov.uk/foodindustry/regulation/foodlaw/>, 2012-05-01>
3. HONKANEN - PIRJO-FREWER, LYNN. 2009. *Russian consumers' motives for food choice* *Appetite*, Volume 52, Issue 2, April 2009, Pages 363-371
4. KOLLÁR, Vojtech a kol. 2003. *Produktová politika*. Bratislava: Sprint v.fra. 2003. 552 str. ISBN 80-88848-96-2
5. PETZOLDT, Marina – JOIKO, Christiane – MENRAD, Klaus. 2008. *Factors and their impacts for influencing food quality and safety in the value chains*. In Book abstract of University of Applied Sciences – Weihenstephan: Wissenschaft Zentrum Straubing. 2008, 239 pg. ISSN 377-34561
6. NEAL H. HOOKER, Julie – CASWELL, Anderas. 2010. *Trends in Food Quality Regulation: Implications for Processed Food Trade and Foreign Direct Investment*. Available at: <http://works.bepress.com/julie_caswell/38> University of Massachusetts
7. SOLOMON, R. Michael. 2011. *Consumer Behavior. Buying, Having and Being*.
8. ŪRGEOVÁ, Johana. 2010. *Vnímanie kvality a pôvodu produktu vo vybraných krajinách Európy*. In Dizertačná práca. Nitra: SPU. 2010. 154 str.

SUMMARY

The provision of safe food which protects customers' integrity and provides consumers with the desired taste is expected to remain the major priority in world food markets in the foreseeable future. While reducing microbial contamination, chemical contaminants and pesticide residues will gain in importance, ethical products and functional foods are the emerging priorities. Food businesses will need to give much greater attention towards minimising water use and pollution, more sustainable production systems, worker welfare and waste management. Recyclable packaging, conservation and biodiversity, food miles and reducing salinity and land degradation are the emerging environmental issues. Country-of-origin is perceived to be the most important indicator of food quality both now and in the foreseeable future. Identifying which food preservatives, food colourings and flavour enhancing compounds have been used in the food will continue to grow in importance as consumers move towards more natural, unadulterated food products. Identifying the presence of potential allergens is critically important for the growing number of susceptible consumers. The food energy content and the use of sugar and artificial sweeteners are the emerging issues, with the presence of genetically modified organisms and eco-labelling poised to become more prominent in the long-term.

CONTACT ADDRESS

ING. JOHANA PALUCHOVÁ, PHD.

johana.paluchova@uniag.sk

johana.paluchova@gmail.com

Department of Marketing,

Faculty of Economics and Management,

Slovak University of Agriculture,

Trieda A. Hlinku 2, 949 76 Nitra, Slovak Republic

Walenty Poczta, Anna Rzeszutko

Rozwój rolnictwa w Polsce w warunkach Wspólnej Polityki Rolnej*

The development of agriculture in Poland in terms of Common Agricultural Policy

Celem opracowania była identyfikacja zmian jakie zaszły w sektorze rolnym w Polsce w warunkach jego funkcjonowania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Zgodnie z założeniem, że rozwój rolnictwa obejmuje zarówno wzrost ilościowy podstawowych wskaźników makroekonomicznych jak i przemiany strukturalne, w artykule zwrócono uwagę zarówno na zmiany wielkości dochodów i produkcji wywołane wzrostem popytu wewnętrznego i zewnętrznego (handel zagraniczny), jak i na zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw oraz w relacjach między czynnikami produkcji. Przeprowadzone badania pozwoliły na stwierdzenie, iż w warunkach członkostwa Polski w UE w sektorze rolnym nastąpiły pożądane - pozytywne przeobrażenia, które wskazują na występowanie procesów rozwojowych w rolnictwie. Uzyskane wsparcie finansowe znacznie przyczyniło się do wzrostu dochodów rolniczych, a funkcjonowanie w ramach JRE wpłynęło na wzrost obrotów w handlu zagranicznym. Zmianom tym towarzyszyła poprawa relacji między wykorzystywanymi czynnikami produkcji oraz wzrost ich produktywności i dochodowości.

Wstęp

W warunkach postępującego w Polsce rozwoju gospodarczego, na skutek którego maleje udział rolnictwa zarówno w zasobach produkcyjnych jak i w wytwarzaniu dóbr i dochodów w ujęciu ogólnospołecznym¹, rola sektora rolnego w gospodarce narodowej nadal jest znacząca i daleko większa niż w większości krajów Unii Europejskiej². W porównaniu jednak do pozostałych działów gospodarki narodowej oraz sektorów rolnych innych państw członkowskich (w szczególności UE-15), w rolnictwie polskim obserwuje się istotne zapóźnienia rozwojowe, wynikające i jednocześnie przejawiające się

* Artykuł powstał w ramach realizacji projektu badawczego pt. *Regionalne zróżnicowanie przemian struktury rolnictwa w Polsce w warunkach integracji z Unią Europejską* (UMO-2011/01/N/HS4/06135) finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

¹ M. Adamowicz: Wymiary i cele interwencjonizmu rolnego w krajach o różnym poziomie rozwoju. Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, uwarunkowania, mechanizmy, efekty. (red.) M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009, s. 16; W. Poczta: Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych. Polska Wieś 2012 Raport o stanie wsi, (red.) J. Wilkin, I. Nurzyńska, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012, s. 65.

² Według danych Eurostatu w 2011 r. rolnictwo w Polsce wytwarzało 4,0% wartości dodanej brutto (VGA) i skupiało 12,9% zasobów pracy, podczas gdy średnie dla UE-27 wyniosły odpowiednio 1,7% VGA i 5,2%, a dla UE-15 1,5% VGA i 3,1% zasobów pracy (Agriculture in the European Union. Statistical and economic information 2011, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, European Commission, March 2012, baza danych Eurostat / Economy and Finance / Annual National Accounts).

m.in. w niższej produktywności i dochodowości podstawowych czynników produkcji³ oraz wadliwości strukturalnej⁴.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i funkcjonowanie sektora rolnego na Jednolitym Rynku Europejskim (JRE) stało się z jednej strony wyzwaniem dla sektora muszącego sprostać wymogom i konkurencji tego rynku, z drugiej zaś dzięki instrumentom Wspólnej Polityki Rolnej, bezprecedensową szansą na jego rozwój⁵.

Osiągnięcie stanu, w którym możliwe jest sprostanie tej konkurencji i zaspokojenie potrzeb społecznych, nie tylko ludności wiejskiej, możliwe jest zatem wyłącznie na drodze rozwoju sektora rolnego, na który składa się wzrost ilościowy w postaci wzrostu wolumenu i wartości produkcji oraz przemiany wadliwych i mało efektywnych struktur rolnictwa. Wskazanie czy w nowych uwarunkowaniach funkcjonowania sektora rolnego w Polsce zachodzą w nim procesy rozwojowe jest celem niniejszego artykułu.

W warunkach funkcjonowania polskiego sektora rolnego w strukturach UE na jego rozwój oddziałują jednocześnie dwie siły. Ze strony popytowej jest to zarówno popyt krajowy jak i wzrost obrotów w handlu zagranicznym spowodowany wzrostem popytu zewnętrznego, które wywołują swego rodzaju efekt ssania na produkcję rolną. Po stronie podaży natomiast, jest to dostęp do środków finansowych wspierających rolnictwo i obszary wiejskie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej⁶.

Zmiany w zakresie handlu i popytu na produkty rolno-żywnościowe

Od początku członkostwa Polski w UE popyt krajowy na artykuły rolno-żywnościowe wyrażony wartością spożycia indywidualnego żywności i napojów bezalkoholowych w sektorze gospodarstw domowych wykazuje tendencję rosnącą (tabela 1). Spożycie to w roku 2010 w stosunku do drugiego roku członkostwa wzrosło o nieco ponad 8%.

Tabela 1. Dynamika spożycia indywidualnego żywności i napojów bezalkoholowych w sektorze gospodarstw domowych (rok poprzedni = 100, ceny stałe)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010	
								2000=100	2005=100
Wskaźnik dynamiki	102,1	101,4	103,7	101,6	102,4	100,1	100,1	116,2	108,1

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2011, GUS, Warszawa, s. 711

³ A. Baer-Nawrocka, N. Markiewicz: Procesy konwergencji/dywergencji w zakresie wydajności pracy w rolnictwie Unii Europejskiej – analiza regionalna, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 3(25)/2012, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznan, 2012, s. 14

⁴ J.S. Zegar: struktura polskiego rolnictwa rodzinnego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 41-149.

⁵ W. Poczta, K. Pawlak, W. Czubak: Produktions- Und Einkommenssituation im landwirtschaftlichen Sektor Polens auch dem Beitritt zur Europäischen Union. *Berichte über Landwirtschaft Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft*, Band 90 (1), 1-172 April, Kohlhammer, 2012, s. 133.

⁶ Jako państwo członkowskie, Polska realizuje cele i zasady Wspólnej Polityki Rolnej, przy wykorzystaniu przede wszystkim finansowania ze strony budżetu Unii, ale także przy współudziale budżetu krajowego, zwłaszcza w odniesieniu do polityki skierowanej na obszary wiejskie.

Jak podają Pawlak i Poczta⁷ uczestnictwo w JRE spowodowało, że rolnictwo w Polsce skorzystało z efektów kreacji i przesunięcia⁸ w handlu zagranicznym artykułami rolno-żywnościowymi (tabela 2).

Kraje UE umocniły pozycję głównego partnera handlowego Polski, podwyższając swój udział w wartości eksportu i importu artykułów rolno-żywnościowych do około 3/4 tych wartości ogółem. W ciągu 8 lat członkostwa wartość ogółem polskiego eksportu i importu omawianych artykułów wzrosła około 3,6 razy, osiągając odpowiednio poziom 15,1 i 12,5 mld euro, przy czym tempo tego wzrostu było wyższe w handlu z krajami UE (dla eksportu wyniosło aż 577%, a dla importu 480%). Ponadto w omawianym okresie Polska zaczęła odnotowywać dodatnie saldo wymiany handlowej artykułami rolno-żywnościowymi, głównie dzięki wymianie z UE. Saldo to wzrosło aż 15-krotnie (tabela 2).

Tabela 2. Handel zagraniczny artykułami rolno-żywnościowymi w latach 1999-2011 (mld euro)

	Eksport		Import		Saldo	
	Ogółem	w tym UE (%)	Ogółem	w tym UE (%)	Ogółem	w tym UE (mld euro)
2000	2,9	48	3,4	51	-0,6	-0,4
2001	3,4	48	3,8	52	-0,4	-0,4
2002	3,5	49	3,8	53	-0,3	-0,3
2003	4,0	51	3,5	52	0,5	0,2
2004	5,2	72	4,4	63	0,8	1,0
2005	7,1	74	5,4	63	1,6	1,8
2006	8,5	79	6,4	63	2,1	2,6
2007	10,1	81	8,1	67	2,0	2,7
2008	11,7	81	10,3	70	1,4	2,3
2009	11,5	81	9,3	70	2,2	2,8
2010	13,3	79	10,7	68	2,6	3,2
2011	15,1	78	12,5	70	2,6	3,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie FAMMU/FAPA.

Zniesienie taryf celnych oraz ograniczeń ilościowych i jakościowych, obowiązujących w okresie przedakcesyjnym, stało się zatem istotnym czynnikiem rozwoju wymiany handlowej, zwłaszcza z krajami UE i silnym impulsem rozwojowym polskiej gospodarki żywnościowej⁹. Należy także pamiętać, że w wyniku integracji,

⁷ K. Pawlak, W. Poczta: Międzynarodowy handel rolny – teorie, konkurencyjność, scenariusze rozwoju. PWE, Warszawa 2011, s. 127.

⁸ Efektem kreacji handlu jest powstanie nowych strumieni handlu między krajami członkowskimi ugrupowania preferencyjnego, w którym poprzez eliminację ceł i innych barier towary z innego kraju członkowskiego ugrupowania stają się tańsze i bardziej konkurencyjne niż te produkowane w kraju. Efekt przesunięcia oznacza zastąpienie importu towarów z krajów trzecich (spoza ugrupowania) towarami pochodzącymi z krajów należących do ugrupowania (*Ibidem*, s. 122 i 126.)

⁹ W. Ziętara: Pozycja konkurencyjna polskich gospodarstw rolnych w procesie integracji i globalizacji, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 2(24)/2012, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań, 2012, s. 297-298

obok dostępu do rynku wewnętrznego, Polska uzyskała także dostęp do umów gwarantujących bezcłową wymianę handlową z wieloma krajami świata¹⁰.

Wsparcie sektora rolnego w Polsce środkami przeznaczonymi na WPR UE

W chwili członkostwa Polska stała się jednym z większych beneficjentów unijnej pomocy i do końca roku 2011¹¹, z tytułu realizacji instrumentów WPR, polski sektor rolny i obszary wiejskie zostały wsparte kwotą ponad 130 mld zł¹², z czego szacuje się, że około 90% trafiło do gospodarstw rolnych¹³ (tabela 3). W formie wsparcia bezpośredniego, do gospodarstw tych wpłynęło prawie 77 mld zł, co wskazuje, że płatności bezpośrednie są jednym z najistotniejszych kanałów wsparcia sektora rolnego w Polsce.

Tabela 3. Poziom i struktura wsparcia sektora rolnego ze środków finansowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej od akcesji Polski do UE (stan na 31.12.2011 r.)

WYSZCZEGÓLNIENIE	W mld zł	%
Płatności bezpośrednie*	76,9	58,7
PROW 2004-2006	13,0	9,9
SPO – Rolnictwo 2004-2006	6,5	5,0
SPO-RYBY 2004-2006	1,0	0,8
PROW 2007-2013	29,8	22,8
PO RYBY 2007-2013	1,4	1,1
Wspólnotowa organizacja rynków owoców i warzyw	2,3	1,8
Wsparcie razem	130,9	100,0

*według stanu na dzień 31.08.2012 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ARiMR, Sprawozdania i dane liczbowe.

¹⁰ P. Chechelski: Wpływ czynników globalnych na polską gospodarkę żywnościową. Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich nr 26, (red.) M. Wigier, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 27-28.

¹¹ W odniesieniu do płatności bezpośrednich do dnia 31.08.2012 r.

¹² Część tych środków pochodziła także z funduszy strukturalnych, gdyż do roku 2006 rozwój obszarów wiejskich (SPO-Rolnictwo 2004-2006) i sektora rybackiego (SPO-RYBY 2004-2006) wspierany był ze środków tej polityki.

¹³ W. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski: Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa, Wieś i Rolnictwo nr 4/2011, IRWIR PAN, Warszawa 2011; W. Poczta: Wspólna Polityka rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa, Wieś i Rolnictwo nr 3/2010, IRWIR PAN, Warszawa 2011; W. Poczta, W. Czubak, A. Sadowski: Ekspertyza „Ocena ekonomicznych skutków propozycji zawartych w projekcie rozporządzenia ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej: wykonana dla MRiRW, Warszawa 2011; W. Poczta: Skutki i perspektywy polityki rolnej w Polsce, w: Jaka polityka rolna?, Forum Debaty Publicznej. Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2012

W rozwoju tego sektora ważną rolę odrywają środki z II filara WPR, szczególnie od początku okresu programowania 2007-2013, które w kwocie prawie 30 mld zł trafiły do rolnictwa poprzez realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013¹⁴. Biorąc pod uwagę podział środków Programu pomiędzy realizowane przez niego osie i działania można stwierdzić, że za sprawą wspierania działalności inwestycyjnej w gospodarstwach rolnych, mają one poniekąd charakter modernizacyjny i zgodnie z celem programu przyczyniają się do poprawy konkurencyjności sektora rolnego¹⁵.

Na skutek „tłoczenia” do sektora rolnego znacznych środków finansowych, w warunkach członkostwa Polski w UE znacznie wzrosły dochody rolnicze – wzrost ten w pierwszym roku członkostwa (2004) w stosunku do roku poprzedniego wyniósł ponad 130% (tabela 4). Stało się to głównie za sprawą dotacji zarówno do produktów jak i do produkcji - płatności bezpośrednich, których dochodotwórcza rola staje się coraz większa. Podczas gdy w okresie przedakcesyjnym dotacje dla rolnictwa stanowiły około 9% dochodów rolniczych wynoszących średnio 10,2 mld zł (w cenach stałych z roku 2005), po akcesji ich udział zaczął zdecydowanie wzrastać, przekraczając w roku 2009 poziom 60%, a same dochody uległy zwiększeniu do 23,6 mld zł średniorocznie. Średnia wielkość dotacji dla rolnictwa wzrosła natomiast prawie 15-krotnie osiągając średnioroczny poziom 12,5 mld zł (w cenach bieżących) (tabela 4).

Przemiany strukturalne w rolnictwie polskim na tle rolnictwa UE

Struktura obszarowa gospodarstw rolnych

Dla osiągnięcia takiego poziomu rozwoju sektora, w którym mógłby on konkurować na JRE, wzrost wskaźników ilościowych, takich jak wartość produkcji czy dochody rolnicze, jest warunkiem koniecznym lecz niewystarczającym. Nieodzownym elementem rozwoju musi być poprawa relacji zasobów czynników produkcji, skutkująca wzrostem ich produktywności i dochodowości.

Podstawowym przejawem poprawności tych relacji na poziomie mikroekonomicznym jest m.in. struktura obszarowa gospodarstw rolnych. W okresie funkcjonowania sektora rolnego w Polsce w warunkach Wspólnej Polityki Rolnej w strukturze tej zaszły zauważalne zmiany. Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego z roku 2010, w stosunku do roku 2002 pokazują, że liczba gospodarstw rolnych w Polsce zmniejszyła się o ponad 1/5, tj. o 655 tys. gospodarstw do poziomu około 2,3 mln¹⁶ (tabela 5). Ubytek ten w nieco większym stopniu dotyczył gospodarstw do 1 ha UR (działek rolnych). Wciąż jednak stanowią one wysoki odsetek w ogóle gospodarstw – ponad 30%.

¹⁴ Warty odnotowania jest fakt, że w ramach Perspektywy Finansowej 2007-2013 na wsparcie sektora rolnego w Polsce przewidziano 36,5 mld euro, z czego na dopłaty bezpośrednie 19,3 mld euro, a na II filar WPR 17,2 mld euro (w tym wkład budżetu unijnego - 28,3 mld euro, a krajowych środków publicznych - 8,2 mld euro).

¹⁵ W PROW 2007-2013 na działania w ramach osi 1 *Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego* przewidziano około 43% środków całego Programu, w tym na działanie 121 *Modernizacja gospodarstw rolnych* – 11%. Większą pulę środków w ramach osi 1 przewidziano jedynie na działanie 113 *Renty strukturalne*, co wynika z zobowiązań za okres 2004-2006 w ramach tego działania (PROW 2007-2013, MRiRW, Warszawa 2011, s. 340-344).

¹⁶ Łącznie gospodarstwa prowadzące i nieprowadzące działalności rolniczej.

Z punktu widzenia rozwoju sektora rolnego istotne znaczenie mają przemiany zachodzące w strukturze obszarowej gospodarstw powyżej 1 ha UR. Wśród gospodarstw powyżej tej powierzchni, których liczebność w roku 2010 wyniosła nieco ponad 1,5 mln, w największym stopniu ubyło gospodarstw z przedziału wielkości obszarowej 1-2 ha UR – aż o 1/3, co przypuszczalnie spowodowane było nieobjęciem gruntów tych gospodarstw dopłatami bezpośrednimi, w wyniku trudności w udokumentowaniu prowadzenia działalności rolniczej na powierzchni co najmniej 1 ha UR przez te gospodarstwa. W pozostałych grupach obszarowych spadek liczby gospodarstw nie był już tak duży, lecz wciąż znaczny. Dla poszczególnych grup obszarowych z przedziału wielkości od 2 do 15 ha UR wynosił po około 17%. Znacznie mniejszy ubytek liczby gospodarstw odnotowano w grupie z przedziału wielkości 20-30 ha UR – wyniósł on 4%. Wzrost liczby gospodarstw odnotowano dopiero w grupach obszarowych powyżej 30 ha UR i był on relatywnie coraz większy wraz ze wzrostem powierzchni - dla gospodarstw powyżej 50 ha UR wyniósł powyżej 40% (tabela 5).

Zmianie liczebności gospodarstw rolnych w poszczególnych grupach obszarowych towarzyszyły zmiany użytkowanej przez nie powierzchni (tabela 5). Z punktu widzenia przemian strukturalnych użytkowanie ziemi ma jeszcze większe znaczenie niż sama struktura gospodarstw. Zmiany w tym zakresie w analizowanym przedziale czasowym są zbieżne ze zmianami jakie zaszły w strukturze gospodarstw rolnych.

Przy ogólnym spadku powierzchni użytków rolnych o 1,3 mln ha, najbardziej znaczący ich ubytek nastąpił w posiadaniu użytkowników działek rolnych i gospodarstw najmniejszych obszarowo (1-2 ha) - odpowiednio o 35 i 31%. W kolejnych grupach obszarowych gospodarstw rolnych, do 20 ha włącznie, ubytek posiadanej przez nie ziemi rolniczej sięgnął kilkunastu procent. Przyrost ziemi rolniczej zaobserwowano dopiero w gospodarstwach większych obszarowo, powyżej 30 ha UR.

Tabela 4. Wsparcie rolnictwa środkami publicznymi w dochodach rolniczych w latach 1999-2011

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	średnio 1999-2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	średnio 2004-2011	2004 - 2011 1999 - 2003 * 100
	Dochody w cenach stałych z 2005 r. (mld zł)	9,9	10,3	12,4	9,6	8,8	10,2	20,5	18,4	21,1	26,1	21,6	24,0	27,1	30,0	23,6
Dynamika dochodów w cenach stałych z 2005 r. (rok poprzedni = 100)	100	104,4	120,2	77,7	90,8	x	233,6	89,8	114,8	124,0	82,7	111,2	112,8	110,7	x	231,3
Dochody w cenach bieżących (mld zł)	8,1	9,1	11,3	9,0	8,2	9,1	19,9	18,4	21,4	27,6	23,5	27,1	31,0	35,4	25,5	279,3
Dotacje w cenach bieżących (mld zł)	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	7,7	8,5	11,4	12,4	12,7	16,4	17,2	13,8	12,5	1487,8
Udział dotacji w dochodzie (%)	9,3	9,5	7,6	10,3	9,8	9,2	38,8	46,4	53,2	45,0	54,1	60,6	55,6	39,1	49,1	533,7

x- wypełnienie pozycji jest niemożliwe lub niecelowe
Źródło: Obliczenia własne na podstawie Eurostat, Economic Account for Agriculture (23.10.2012)

Tabela 5. Zmiana struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2002-2010

Wyszczególnienie	Gospodarstwa rolne (w tys.)						Powierzchnia UR w gospodarstwach (w tys. ha)					
	2002		2010		2010-2002		2002		2010		2010-2002	
	liczba	struktura (%)	liczba	struktura (%)	liczba	(%)*	tys. ha	struktura (%)	tys. ha	struktura (%)	tys. ha	(%)*
Ogółem	2 933,0	100,0	2 278,0	100,0	-655,0	-22,3	16 889,0	100,0	15 534,0	100,0	-1 355,0	-8,0
poniżej 1 ha	977,0	33,3	715,0	31,4	-262,0	-26,8	396,0	2,3	237,0	1,5	-159,0	-40,2
powyżej 1 ha	1 956,0	66,7	1 563,0	68,6	-393,0	-20,1	16 503,0	97,7	15 297,0	98,5	-1 206,0	-7,3
powyżej 1 ha	1 956,0	100,0	1 563,0	100,0	-393,0	-20,1	16 503,0	100,0	15 297,0	100,0	-1 206,0	-7,3
(w tym, w ha) 1-2	517,0	26,4	343,0	21,9	-174,0	-33,7	725,0	4,4	501,0	3,3	-224,0	-30,9
2-3	281,0	14,4	231,0	14,8	-50,0	-17,8	685,0	4,2	566,0	3,7	-119,0	-17,4
3-5	349,0	17,8	289,0	18,5	-60,0	-17,2	1 354,0	8,2	1 126,0	7,4	-228,0	-16,8
5-7	217,0	11,1	179,0	11,5	-38,0	-17,5	1 279,0	7,8	1 058,0	6,9	-221,0	-17,3
7-10	210,0	10,7	173,0	11,1	-37,0	-17,6	1 753,0	10,6	1 447,0	9,5	-306,0	-17,4
10-15	183,0	9,4	152,0	9,7	-31,0	-16,9	2 216,0	13,4	1 848,0	12,1	-368,0	-16,6
15-20	84,0	4,3	72,0	4,6	-12,0	-14,3	1 440,0	8,7	1 242,0	8,1	-198,0	-13,8
20-30	64,0	3,3	61,0	3,9	-3,0	-4,7	1 541,0	9,3	1 471,0	9,6	-70,0	-4,5
30-50	32,0	1,6	36,0	2,3	4,0	12,5	1 181,0	7,2	1 346,0	8,8	165,0	14,0
50-100	12,0	0,6	17,0	1,1	5,0	41,7	830,0	5,0	1 157,0	7,6	327,0	39,4
100 i więcej	7,0	0,4	10,0	0,6	3,0	42,9	3 498,0	21,2	3 536,0	23,1	38,0	1,1

*(liczba gospodarstw lub powierzchnia w roku 2010 / liczba gospodarstw lub powierzchnia w roku 2002) * 100 - 100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raport z wyników PSR 2010, GUS Warszawa 2011, s. 66, 72.

Wciąż jednak struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Polsce odbiega od struktury w pozostałych krajach unijnych i przedstawia się niekorzystnie zarówno na tle średniej dla EU-15, jak i średniej dla UE-27. I choć we Wspólnocie są kraje, w których struktura ta jest jeszcze bardziej rozdrobniona niż w Polsce, to jednak na tle krajów o podobnej strukturze asortymentowej produkcji, z którymi Polska konkuruje na JRE, struktura obszarowa gospodarstw charakteryzuje się największymi nieprawidłowościami (tabela 6).

Produktywność i dochodowość czynników produkcji oraz relacje między nimi

Struktura obszarowa w dużym stopniu rzutuje na relacje pomiędzy czynnikami produkcji rolniczej, które z kolei warunkują produktywność oraz dochodowość tych czynników. Zaobserwowane zmiany technicznego uzbrojenia ziemi i pracy oraz powierzchni przypadającej na jednego pełnozatrudnionego w rolnictwie w Polsce wskazują na pozytywny kierunek przemian. Jednak na tle innych krajów UE wciąż widać niekorzystny obraz polskiego rolnictwa (tabela 7). Pomimo występowania pożądanych zmian, ich tempo w porównaniu do tempa zmian w innych krajach członkowskich jest zdecydowanie niezadowolające. I choć są kraje, w których tempo omawianych procesów jest jeszcze nieco wolniejsze niż w Polsce, to relacje ukształtowane pomiędzy czynnikami produkcji były i nadal są daleko korzystniejsze.

Podobną sytuację obserwuje się w odniesieniu do wskaźników produktywności i dochodowości czynników produkcji, które pomimo znacznej poprawy od momentu akcesji Polski do UE, wciąż są daleko gorsze niż w pozostałych krajach członkowskich (tabela 8).

Obecnie w rolnictwie polskim jeden pełnozatrudniony wytwarza 9,3 tys. euro wartości produkcji, co wskazuje, że pomimo wzrostu, produktywność pracy jest nadal 3,5 razy niższa niż w UE-27 i prawie 6 razy niższa niż w UE-15. Gorsza sytuacja występuje w zasadzie tylko w Bułgarii, Rumunii i na Łotwie, natomiast w krajach takich jak Belgia, Holandia czy Dania produktywność ta jest odpowiednio 12, 14 i nawet 18 krotnie wyższa niż w Polsce. Niska produktywność pracy jest jednym z czynników, które negatywnie wpływają na dochody generowane przez rolnictwo (tabela 8).

Tabela 6. Udział gospodarstw o obszarze powyżej 20 ha w ogólnej liczbie gospodarstw oraz udział użytków rolnych w tych gospodarstwach w 2010 r. w Polsce na tle Unii Europejskiej.

Udział gospodarstw o obszarze powyżej 20 ha w ogólnej liczbie gospodarstw			Udział użytków rolnych w gospodarstwach powyżej 20 ha		
lokata	Kraj	%	lokata	Kraj	%
1	Luksemburg*	65,2	1	Republika Czeska	97,4
2	Irlandia	57,8	2	Słowacja	96,3
3	Finlandia	57,0	3	Luksemburg*	96,2
4	Dania	55,1	4	Wielka Brytania*	95,5
5	Francja	54,4	5	Francja	95,3
6	Niemcy	53,9	6	Dania	93,4
7	Wielka Brytania*	53,1	7	Niemcy	92,0
8	Republika Czeska	49,0	8	Bułgaria	91,1
9	Belgia*	46,1	9	Estonia	89,9
10	Szwecja	45,3	10	Szwecja	88,7
11	Holandia	42,3	11	Finlandia	88,0
12	Austria	29,0	12	Irlandia	87,0
13	Estonia	27,8	13	Belgia*	86,9
14	Hiszpania	21,4	14	Holandia	85,2
15	Słowacja	18,1	15	Hiszpania	84,9
16	Łotwa	17,9	16	Węgry	84,3
17	Litwa	10,6	17	Portugalia	75,8
18	Włochy	8,2	18	Łotwa	73,4
19	Polska	8,1	19	Austria	72,8
20	Portugalia	7,3	20	Litwa	67,7
21	Węgry	5,1	21	Włochy	62,6
22	Słowenia	4,6	22	Polska	48,8
23	Grecja	4,6	23	Rumunia*	43,5
24	Bułgaria	3,9	24	Grecja	39,6
25	Rumunia*	0,8	25	Słowenia	29,6
	UE-15	23,5		UE-15	85,9
	UE-27**	12,4		UE-27**	79,3

*Dane dla roku 2007 **bez Malty i Cypru

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostat, Structure of agricultural holdings 2010 (23.10.2012)

Tabela 7. Relacje między czynnikami produkcji w krajach Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	2011			2011 (2003=100)		
	techniczne uzbrojenie pracy [tys. euro / 1 AWU]	techniczne uzbrojenie ziemi* [tys. euro / 1 ha]	powierzchnia na 1 AWU [ha / 1 AWU]	techniczne uzbrojenie pracy [tys. euro / 1 AWU]	techniczne uzbrojenie ziemi [tys. euro / 1 ha]	powierzchnia na 1 AWU [ha / 1 AWU]
UE-27	25,8	1,7	15,6	x	x	x
UE-15	43,3	1,9	22,7	136,8	119,0	114,9
Austria	41,6	1,8	22,8	138,8	127,8	108,6
Belgia	98,5	4,1	23,9	138,9	111,3	124,7
Bułgaria	5,0	0,5	11,0	195,4	65,1	300,1
Czechy	29,2	0,9	32,8	163,2	120,0	135,9
Dania	145,1	2,9	50,8	149,7	111,9	133,8
Estonia	18,5	0,5	37,8	217,1	117,8	184,3
Finlandia	47,2	1,7	28,2	153,6	114,9	133,7
Francja	62,1	1,8	35,2	135,1	112,0	120,6
Grecja	10,8	1,8	5,8	122,0	134,0	91,1
Hiszpania	24,8	0,9	26,6	128,5	119,1	107,9
Holandia	109,0	10,2	10,7	148,0	135,8	109,0
Irlandia	34,8	1,2	30,1	132,1	114,8	115,1
Litwa	10,8	0,6	19,3	197,0	136,3	144,6
Luksemburg	80,1	2,1	37,4	130,1	111,4	116,7
Łotwa	7,0	0,3	22,0	221,4	106,6	207,7
Niemcy	81,7	2,6	31,8	148,9	130,2	114,3
Polska	6,2	0,9	6,9	138,2	127,2	108,6
Portugalia	11,8	1,2	10,0	137,8	107,3	128,4
Rumunia	5,7	0,6	8,8	182,4	107,3	170,1
Słowacja	24,6	0,7	33,0	180,2	98,4	183,2
Słowenia	11,2	1,8	6,2	136,1	111,9	121,6
Szwecja	78,9	1,5	54,1	164,6	122,3	134,6
Węgry	11,4	1,1	10,7	138,9	96,9	143,3
Wielka Brytania	76,5	1,3	57,5	143,1	130,8	109,4
Włochy	27,0	2,4	11,2	124,4	112,6	110,5

*ze względu na dostępność danych zasoby ziemi odnoszą się do stanu z 2010 r.

x- wypełnienie pozycji jest niemożliwe lub niecelowe

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Eurostat, Agriculture, forestry and fisheries / Agriculture / Economic Accounts for Agriculture: Economic Accounts for Agriculture oraz Agricultural Labour Input Statistics a także Structure of agricultural holdings 2010 / Overview - Farm land use (23.10.2012)

Pomimo najwyższego, od czasu wstąpienia Polski do UE, wzrostu produktywności ziemi spośród wszystkich krajów członkowskich¹⁷ - o około 44%, nadal poziom jej produktywności jest zdecydowanie za niski, gdyż stanowi około 64% uzyskiwanej w UE-27 i zaledwie 56% uzyskiwanej w krajach UE-15. Wynika to z niższego poziomu intensywności wytwarzania, jak i niższego poziomu intensywności zorganizowania produkcji rolnej, która w zasadzie nie jest podyktowana świadomym wyborem produkcji ekstensywnej, lecz sytuacją która w dużej mierze wynika z braku kapitału¹⁸ (tabela 8). Dowodzi tego zarówno techniczne uzbrojenie ziemi jak i pracy, które jest jednym z najniższych w całej Unii Europejskiej (tabela 7).

Niski poziom nakładów kapitałowych, wyrażonych wartością zużycia pośredniego i amortyzacji, przejawia się w wysokim wskaźniku ich produktywności w stosunku do pozostałych krajów członkowskich (tabela 8). Jednak wzrost ich produktywności nie jest już tak znaczący jak pozostałych czynników produkcji i w zasadzie wywołany był wzrostem wartości produkcji przy stabilnym poziomie nakładów

kapitałowych. Jakkolwiek wzrost ten wyniósł około 13% w stosunku do okresu sprzed akcesji i dowodzi pewnej poprawy ich wykorzystania.

Daleko większe zmiany zaszły natomiast w dochodowości poszczególnych czynników produkcji, na co istotnie wpłynęły udzielone rolnictwu dotacje (por. tabela 4 i 8). Dochodowość pracy i ziemi wzrosła ponad 3 krotnie. Nadal jednak dochody uzyskiwane z pracy w rolnictwie w Polsce zasadniczo ustępują wysokości dochodów osiąganych przez rolników w większości krajów UE.

¹⁷ Wzrost ten spowodowany był jednocześnie zmniejszeniem zasobów ziemi jak i wzrostem realnej wartości produkcji.

¹⁸ W. Poczta: Przemiany w rolnictwie. Polska wieś 2010, Raport o stanie wsi, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2010 s.38.

Tabela 8. Produktowność i dochodowość czynników produkcji w rolnictwie w krajach UE (w cenach stałych z 2005 r.)

	2011						2011 (2003=100)					
	Produktowność			Dochodowość			Produktowność			Dochodowość		
	pracy (tys. €/ 1 AWU)	ziemi* (€/ha)	kapitału (€/tys. €)	pracy (tys. €/ 1 AWU)	ziemi* (€/ha)	kapitału (€/tys. €)	pracy (tys. €/ 1 AWU)	ziemi* (€/ha)	kapitału (€/tys. €)	pracy (tys. €/ 1 AWU)	ziemi* (€/ha)	kapitału (€/tys. €)
UE-27	33,1	2122,0	1282,8	7,2	463,9	280,5						
UE-15	54,9	2412,4	1267,5	11,1	489,1	257,0	114,1	99,3	83,5	91,8	67,1	67,1
Austria	49,3	2163,6	1184,7	16,4	721,9	395,3	138,1	127,1	99,5	138,1	127,2	99,5
Belgia [^]	116,7	4891,8	1185,3	14,4	602,3	146,0	120,7	96,8	86,9	85,6	68,6	61,6
Bułgaria	6,8	621,5	1360,7	2,4	220,6	483,0	172,6	57,5	88,3	135,1	45,0	69,2
Czechy	33,9	1032,7	1159,6	4,7	144,4	162,2	159,8	117,6	97,9	x	x	x
Dania	170,6	3358,1	1176,0	4,7	92,9	32,5	139,6	104,3	93,3	x	x	x
Estonia	23,2	612,7	1250,9	7,1	186,9	381,6	210,4	114,2	96,9	447,9	243,0	206,3
Finlandia	44,3	1570,2	938,3	12,4	438,5	262,1	132,4	99,0	86,2	108,4	81,1	70,6
Francja	77,9	2213,9	1254,7	14,3	407,2	230,8	117,1	97,1	86,7	101,3	84,0	75,0
Grecja	15,1	2592,7	1402,7	6,2	1065,7	576,6	76,4	83,9	62,6	63,1	69,3	51,8
Hiszpania	39,8	1498,6	1602,7	16,1	607,0	649,2	91,2	84,5	70,9	72,1	66,8	56,1
Holandia	132,9	12383,4	1219,2	8,4	786,7	77,5	129,1	118,4	87,2	63,9	58,7	43,2
Irlandia	41,5	1375,7	1191,8	12,8	423,6	367,0	108,1	93,9	81,8	117,6	102,1	89,0
Litwa	13,4	696,9	1239,4	2,5	130,0	231,2	191,1	132,2	97,0	295,1	204,2	149,8
Luksemburg [^]	75,9	2028,6	947,3	9,0	239,7	111,9	101,0	86,5	77,6	53,0	45,4	40,7
Lotwa	8,0	363,6	1133,1	2,6	117,2	365,3	208,0	100,1	94,0	255,2	122,8	115,3
Niemcy	94,3	2964,7	1155,2	12,0	376,4	146,7	139,5	122,0	93,7	333,7	291,8	224,1

Podsumowanie

Aby polski sektor rolny mógł z powodzeniem sprostać warunkom konkurencji na JRE konieczny jest jego dynamiczny rozwój uwzględniający zmiany ilościowe oraz przemiany strukturalne.

W okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej i funkcjonowania sektora rolnego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w rolnictwie polskim nastąpiły znaczące, istotne dla rozwoju, zmiany. W warunkach absorpcji przez ten sektor znacznych środków finansowych dalece wzrosły dochody rolnicze i zmianie uległa struktura obszarowa gospodarstw, determinująca efektywność wykorzystania czynników produkcji. Na skutek zmian relacji czynników produkcji oraz wzrostu jej wartości, poprawie uległa także produktywność poszczególnych czynników. I choć wskazane zmiany były zwykle umiarkowane, to ich kierunek z ekonomicznego punktu widzenia był pożądanym i należy je ocenić pozytywnie.

Analiza sytuacji strukturalnej sektora rolnego w Polsce na tle pozostałych krajów UE dowodzi występującej nadal wadliwości strukturalnej rolnictwa i konieczności dostosowań w relacjach między czynnikami produkcji. Dalsza poprawa wskaźników produktywności i dochodowości tych czynników determinująca konkurencyjność polskiego rolnictwa oraz sytuację dochodową gospodarstw rolnych możliwa jest przy jednoczesnym dalszym wsparciu rolnictwa środkami publicznymi jak i zwiększeniu wydajności pracy na drodze przemian strukturalnych i procesów koncentracji. Konieczne zatem, w kolejnej perspektywie finansowej, wydaje się dalsze wspieranie tych przemian w sektorze, aby mógł on nadgonić dystanse rozwojowe dzielące go od rolnictwa innych krajów członkowskich, przede wszystkim głównych konkurentów na Jednolitym Rynku Europejskim.

Literatura

1. Adamowicz M.: Wymiary i cele interwencjonizmu rolnego w krajach o różnym poziomie rozwoju. Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, uwarunkowania, mechanizmy, efekty. (red.) M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009
2. Agriculture in the European Union. Statistical and economic information 2011, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, European Commission, March 2012
3. Baer-Nawrocka A., Markiewicz N.: Procesy konwergencji/dywergencji w zakresie wydajności pracy w rolnictwie Unii Europejskiej – analiza regionalna, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 3(25)/2012, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań, 2012
4. Chechelski P.: Wpływ czynników globalnych na polską gospodarkę żywnościową. Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich nr 26, (red.) M. Wigier, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011
5. Czubak W., Poczta W., Sadowski A.: Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa, *Więś i Rolnictwo* nr 4/2011 IRWIR PAN, Warszawa 2011
6. Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
7. Pawlak K., Poczta W.: Międzynarodowy handel rolny – teorie, konkurencyjność, scenariusze rozwoju, PWE, Warszawa 2011
8. Poczta W.: Wspólna Polityka rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa, *Więś i Rolnictwo* nr 3/2010, IRWIR PAN, Warszawa 2010

9. Poczta W.: Przemiany w rolnictwie. Polska wieś 2010, Raport o stanie wsi, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, Wydawnictwo naukowe SCHOLAR, Warszawa 2010
10. Poczta W.: Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych. Polska Wieś 2012 Raport o stanie wsi, (red.) J. Wilkin, I. Nurzyńska, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012
11. Poczta W.: Skutki i perspektywy polityki rolnej w Polsce, w: Jaka polityka rolna?, Forum Debaty Publicznej. Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2012
12. Poczta W., Czubak W., Sadowski A.: Ekspertyza „Ocena ekonomicznych skutków propozycji zawartych w projekcie rozporządzenia ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej: wykonana dla MRiRW, Warszawa 2011
13. Poczta W., Pawlak K., Czubak W.: Produktions- Und Einkommenssituation im landwirtschaftlichen Sektor Polens auch dem Beitritt zur Europäischen Union. Berichte über Landwirtschaft Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, Band 90 (1), 1-172 April, Kohlhammer, 2012
14. PROW 2007-2013, MRiRW, Warszawa 2011
15. Raport z wyników PSR 2010, GUS Warszawa 2011
16. Rocznik Statystyczny RP 2011, GUS, Warszawa 2011
17. Zegar J.S.: struktura polskiego rolnictwa rodzinnego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009
18. Ziętara W.: Pozycja konkurencyjna polskich gospodarstw rolnych w procesie integracji i globalizacji, Journal of Agribusiness and Rural Development, 2(24)/2012, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań, 2012

Summary

The aim of the paper was to identify the changes in the agricultural sector in Poland in terms of the Common Agricultural Policy of the European Union.

Assuming that the development of agriculture includes both a quantitative increase in the basic macroeconomic indicators and structural changes, the article focuses on both the changes in the agricultural income and the level of production (caused by the changes of internal and external demand [foreign trade]), as well as on the changes in the area structure of farms and on the relations between the factors of production.

The research allowed to conclude that in terms of Polish membership in the EU the desired - positive transformations in the agricultural sector have occurred. That indicates that development processes in Polish agriculture are taking place.

The financial support has significantly contributed to the growth of agricultural income, while the functioning on the SEM has contributed to the increase in foreign trade. These changes were associated with the changes of relations between the factors of production and with increase of their productivity and profitability.

Informacja o autorach:

Prof. dr hab. Walenty Poczta

61-848-71-14, poczta@up.poznan.pl

Mgr Anna Rzeszutko

61-848-70-52, rzeszutko@up.poznan.pl

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie

Wydział Ekonomiczno-Społeczny

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Ul. Wojska Polskiego 28

60-637 Poznań

*Iwona Pomianek*¹

Zmiany poziomu rozwoju obszarów wiejskich województwa podlaskiego w latach 2002 i 2010

Changes in rural areas development level in Podlaskie Voivodeship in 2002 and 2010

Województwo podlaskie charakteryzuje się przestrzennym zróżnicowaniem poziomu rozwoju obszarów wiejskich. Gminy z wyższym potencjałem rozwojowym zlokalizowane są w środkowo-wschodniej części województwa, w powiatach: białostockim, hajnowskim i sokólskim. Część gmin o wysokim udziale terenów przyrodniczo chronionych, m.in. położonych w obszarze Natura 2000 (Puszcza Białowieska, Dolina Dolnej Narwi i Puszcza Augustowska), dobrze wykorzystywało walory przyrodnicze jako zachętę dla nowych mieszkańców, turystów oraz ekologicznych przedsiębiorców.

Wprowadzenie

Zgodnie z definicją przyjętą przez Główny Urząd Statystyczny, obszary wiejskie to tereny położone poza obszarami administracyjnymi miast. Natomiast według niektórych ekonomistów [por. Kłodziński 2006, Siemiński 1992] obszary wiejskie mieszczą się poza dużymi miastami i aglomeracjami, gdyż małe miasta wciąż są funkcjonalnie i przestrzennie połączone z otaczającymi je obszarami wiejskimi. Trudno bowiem byłoby rozpatrywać kwestie rozwoju lokalnego chociażby gmin miejsko-wiejskich bez włączenia do analiz centrów gminy, gdzie zlokalizowane są wszystkie najważniejsze instytucje: urzędy, szkoły, banki i inne placówki usługowe itp. Sam rozwój lokalny jest pojęciem złożonym, wielowymiarowym i powinien stanowić cel każdej gminy. Związany jest przede wszystkim z poprawą standardu życia lokalnej społeczności i bazuje na czterech komponentach: ekonomicznym, społecznym, technologicznym oraz ekologicznym.

Proces rozwoju, zarówno w skali regionalnej, jak i lokalnej, może odbywać się różnymi drogami i w różnym tempie, w zależności od zasobów posiadanych przez gminę i jej położenia względem dużych ośrodków miejskich. Jednostki usytuowane w strefach podmiejskich i zewnętrznych dużych miast pełnią funkcje głównie mieszkaniowe i wyłącznie na tym na ogół polega ich dynamiczny rozwój. Mieszkańcy takich gmin zazwyczaj dojeżdżają do pracy lub szkoły w mieście i tam korzystają z usług publicznych. Z kolei mieszkańcy miast korzystają z oferty zlokalizowanych często w obszarach podmiejskich centrów handlowo-biznesowych (np. markety budowlane) lub logistycznych (te z kolei są głównie wykorzystywane przez firmy kurierskie). Gminy położone peryferyjnie w stosunku do dużych miast powinny natomiast poszukiwać możliwości rozwoju przede wszystkim w potencjale przyrodniczym, kulturowym i historycznym.

¹ Dr I. Pomianek, adiunkt, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

Cel i metody badań

Celem opracowania jest określenie zmian poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich województwa podlaskiego. Analizą objęto wszystkie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie województwa (ogółem 105 gmin). Do oceny poziomu rozwoju gmin wykorzystano metodę Hellwiga [Hellwig 1968, Pomianek 2010], w której miernik rozwoju przyjmuje wielkości z przedziału [0, 1]. Im bardziej wartości cech danej gminy są zbliżone do wzorca, tym poziom jej rozwoju jest wyższy, a im bardziej oddalone – tym niższy. Do klasyfikacji gmin według poziomu rozwoju wykorzystano dwa parametry miernika taksonomicznego, tj. średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe. Wyodrębniono następujące przedziały klasowe:

- klasa 1 (wysoki poziom rozwoju) $d_i > \bar{d}_i + s_{d_i}$
- klasa 2 (średni poziom rozwoju) $\bar{d}_i < d_i \leq \bar{d}_i + s_{d_i}$
- klasa 3 (niski poziom rozwoju) $\bar{d}_i - s_{d_i} < d_i \leq \bar{d}_i$
- klasa 4 (bardzo niski poziom rozwoju) $d_i \leq \bar{d}_i - s_{d_i}$

gdzie:

d_i – wartość miernika syntetycznego obliczonego metodą wzorca rozwoju Hellwiga,

\bar{d}_i – średnia arytmetyczna cechy (wskaźnika syntetycznego) d_i ,

s_{d_i} – odchylenie standardowe cechy d_i .

Do konstrukcji miernika rozwoju wykorzystano 16 zmiennych diagnostycznych (tabela 1).

Tabela 1. Zmienne diagnostyczne przyjęte w badaniach

Symbol	Zmienna diagnostyczna
X ₁	gęstość zaludnienia na 1 km ²
X ₂	przyrost naturalny na 1000 ludności
X ₃	ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym
X ₄	udział bezrobotnych zarejestrowanych w ludności w wieku produkcyjnym
X ₅	saldo migracji ogółem
X ₆	liczba osób przyjeżdżających do pracy przypadająca na 1 osobę wyjeżdżającą do pracy
X ₇	udział dzieci w wieku 3 - 5 lat uczęszczających do przedszkola
X ₈	współczynnik skolaryzacji netto – szkoły podstawowe
X ₉	współczynnik skolaryzacji netto – gimnazja
X ₁₀	udział radnych z wykształceniem wyższym
X ₁₁	dochody własne w zł na 1 mieszkańca
X ₁₂	wydatki majątkowe inwestycyjne w zł na 1 mieszkańca
X ₁₃	podmioty gospodarki narodowej ogółem na 10 tys. mieszkańców
X ₁₄	spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego na 10 tys. mieszkańców
X ₁₅	udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej
X ₁₆	udział ludności korzystającej z sieci wodociągowej

Źródło: opracowanie własne

Zmienne zostały wytypowane na podstawie studiów literatury [m.in. Czapiewski 2010, Dziemianowicz 2008, Rosner 2007, Zeliaś 2000]. Wybrane w ten sposób zmienne musiały być mierzalne i spełniać wybrane kryteria statystyczne². Kolejnym kryterium wyboru zmiennych była ich dostępność – niektóre potencjalne zmienne, istotne pod względem merytorycznym, nie mogły zostać włączone do grupy analizowanych cech, gdyż w Banku Danych Lokalnych GUS pewne dane nie są gromadzone na poziomie gmin (NTS-5).

Poziom rozwój gmin województwa podlaskiego

Województwo podlaskie położone jest peryferyjnie w stosunku do stolicy kraju. Stanowi granicę Unii Europejskiej o dwojakim charakterze: wewnętrzną (z Litwą), jak i zewnętrzną (z Białorusią). Na granicy z Litwą (102 km) znajdują się dwa przejścia drogowe i jedno kolejowe, natomiast na granicy z Białorusią (250 km) znajdują się trzy przejścia drogowe i trzy kolejowe. Część województwa podlaskiego, wraz z fragmentem województwa warmińsko-mazurskiego, Obwodu Kaliningradzkiego Rosji, Litwy oraz Białorusi zrzeszona jest w Euroregionie Niemen.

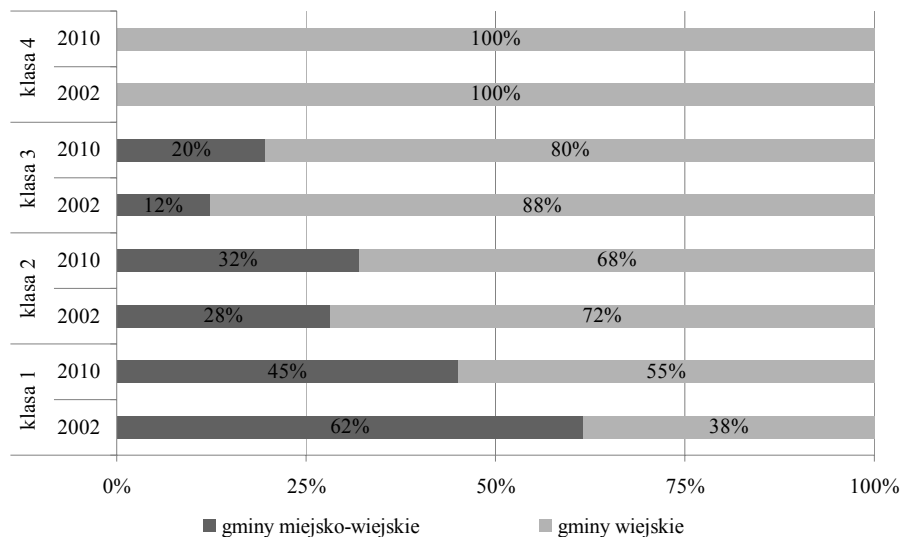
Położenie województwa w geograficznym środku Europy sprawia, iż może ono spełniać istotną rolę w krajowym i międzynarodowym systemie komunikacyjnym. Przebiegają tędy ważne szlaki transportowe z zachodu na wschód (z Berlina przez Warszawę, Grodno, Mińsk do Moskwy) oraz z północy na południe (z Helsinek przez kraje nadbałtyckie do Warszawy)³. Szansą dla regionu miała być również budowa zaplanowanych tras korytarzy paneuropejskich: drogowej VIA BALTICA oraz kolejowej RAIL BALTICA. Tymczasem województwo wciąż znajduje się na przedostatnim miejscu pod względem stanu dróg w skali całego kraju. Na obszarze województwa jak dotąd nie funkcjonują lotniska, które umożliwiłyby komunikację z innymi miastami w Polsce i Europie.

Blisko jedna trzecia powierzchni gmin miejsko-wiejskich i wiejskich leży w obszarze Natura 2000, który nakłada konieczność dostosowania gospodarki regionu do wymogów ochrony środowiska. Wymusza to zaprzestanie uciążliwej dla środowiska działalności produkcyjnej oraz rozwój alternatywnych kierunków działalności, jak np. ekstensywne lub ekologiczne rolnictwo oraz zrównoważona turystyka wiejska. Stanowi także barierę w rozbudowie infrastruktury, zwłaszcza drogowej, co z kolei może wpływać ujemnie na atrakcyjność inwestycyjną obszarów wiejskich, a przez to na poziom rozwoju lokalnego.

Przeprowadzona analiza pozwoliła zaszeregować 105 gmin w cztery klasy pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Szczegóły przedstawiono na rysunku 1.

² Wartość krytyczną współczynnika zmienności dla analizowanych cech przyjęto na poziomie $V^* = 0,10$; natomiast jako wartość krytyczną współczynnika korelacji przyjęto $r^* = |0,75|$.

³ Strategia rozwoju województwa podlaskiego do 2020 roku. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. Załącznik do uchwały nr XXXV/438/06 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 30 stycznia 2006 r.

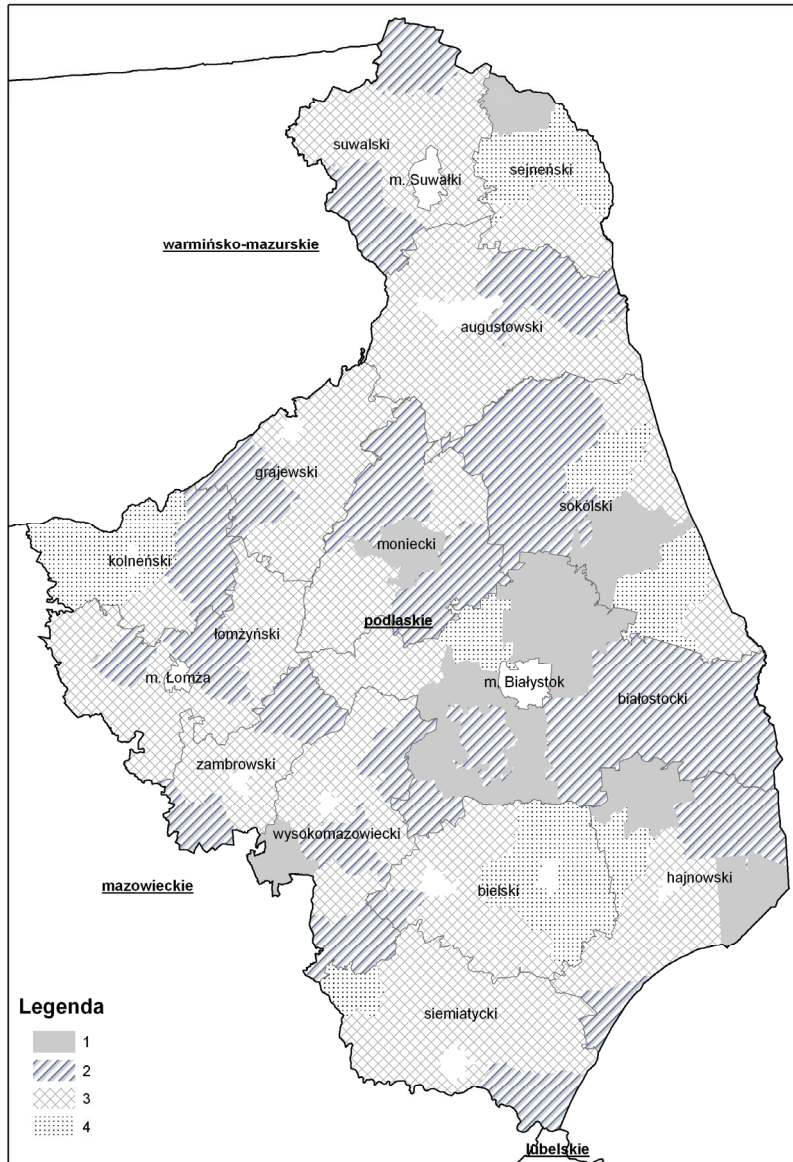


Rys. 1. Struktura klas rozwoju badanych gmin

Źródło: opracowanie własne

W roku 2010 w porównaniu z rokiem 2002 zwiększył się znacząco udział gmin wiejskich w klasie o wysokim poziomie rozwoju z 38% do 55%. W klasach o średnim i niskim poziomie rozwoju udział gmin miejsko-wiejskich ulegał zwiększeniu, co świadczy o pogarszającej się relatywnej sytuacji społeczno-gospodarczej w tych gminach, jednak znacząco przeważały nadal gminy wiejskie. W obu analizowanych latach w klasie o bardzo niskim poziomie rozwoju znalazły się wyłącznie gminy wiejskie.

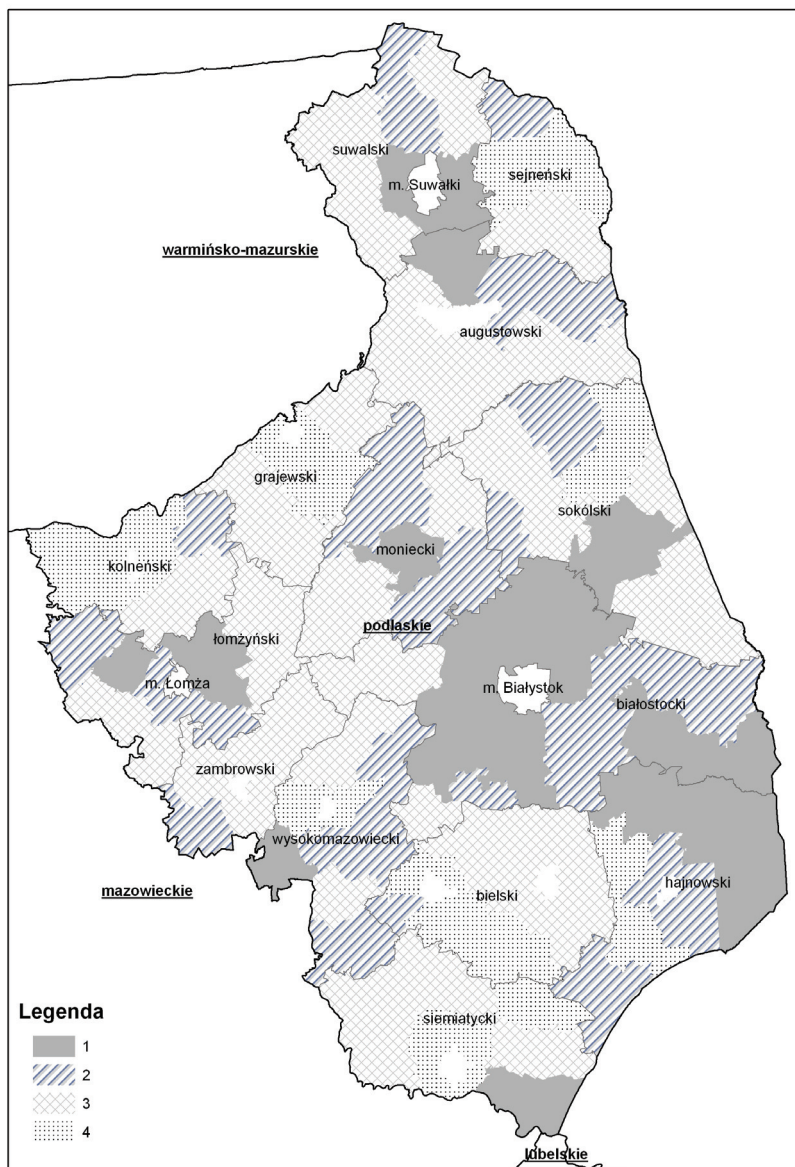
Rozkład przestrzenny gmin w podziale na cztery klasy rozwoju przedstawiono na rysunkach 2 i 3.



Uwaga: 1 – klasa o wysokim poziomie rozwoju, 2 – klasa o średnim poziomie rozwoju, 3 – klasa o niskim poziomie rozwoju, 4 – klasa o bardzo niskim poziomie rozwoju; kolorem białym zaznaczono obszary gmin miejskich

Rysunek 2. Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich i wiejskich województwa podlaskiego w roku 2002

Źródło: opracowanie własne



Uwaga: 1 – klasa o wysokim poziomie rozwoju, 2 – klasa o średnim poziomie rozwoju, 3 – klasa o niskim poziomie rozwoju, 4 – klasa o bardzo niskim poziomie rozwoju; kolorem białym zaznaczono obszary gmin miejskich

Rysunek 3. Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich i wiejskich województwa podlaskiego w roku 2010

Źródło: opracowanie własne

W roku 2002 gminy o wysokim poziomie rozwoju tworzyły przede wszystkim skupisko w północno-zachodniej części powiatu białostockiego, natomiast gminy najsłabsze tworzyły małe skupiska w powiatach bielskim, kolneńskim i sejneńskim. W roku 2010 nastąpiła wyraźna zmiana – skupisko gmin o wysokim poziomie rozwoju uległo rozszerzeniu w kierunku powiatu hajnowskiego.

W roku 2002 klasa pierwsza liczyła 13 gmin, w tym 5 wiejskich, natomiast w roku 2010 obejmowała już 20 gmin, w tym 11 wiejskich. W 2010 roku, w porównaniu z rokiem 2002, klasę o wysokim poziomie rozwoju opuściły dwie gminy: Puńsk i Suraż, i pojawiło się dziewięć nowych. Szczegółową strukturę klasy o wysokim poziomie rozwoju przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Gminy w klasie o wysokim poziomie rozwoju, w latach 2002 i 2010

2002			
Miejsce w rankingu	Gmina	Wartość miernika	Klasa w roku 2010
1	Białowieża (w)	0,295	1
2	Wasilków (m-w)	0,290	1
3	Narew (w)	0,273	1
4	Juchnowiec Kościelny (w)	0,268	1
5	Łapy (m-w)	0,265	1
6	Mońki (m-w)	0,248	1
7	Choroszcz (m-w)	0,234	1
8	Supraśl (m-w)	0,229	1
9	Czyżew-Osada (w)	0,211	1
10	Czarna Białostocka (m-w)	0,207	1
11	Sokółka (m-w)	0,186	1
12	Puńsk (w)	0,180	2
13	Suraż (m-w)	0,179	2
2010			
Miejsce w rankingu	Gmina	Wartość miernika	Klasa w roku 2002
1	Juchnowiec Kościelny (w)	0,280	1
2	Wasilków (m-w)	0,277	1
3	Białowieża (w)	0,257	1
4	Narew (w)	0,230	1
5	Choroszcz (m-w)	0,227	1
6	Supraśl (m-w)	0,216	1
7	Suwałki (w)	0,203	3
8	Mońki (m-w)	0,190	1
9	Czyżew-Osada (w)	0,189	1
10	Narewka (w)	0,188	2
11	Piątnica (w)	0,187	2
12	Sokółka (m-w)	0,182	1
13	Łapy (m-w)	0,180	1
14	Turośń Kościelna (w)	0,176	2
15	Czarna Białostocka (m-w)	0,173	1
16	Dobrzyniewo Duże (w)	0,172	4
17	Nowogród (m-w)	0,170	2
18	Mielnik (w)	0,168	2
19	Nowinka (w)	0,167	3
20	Michałowice (m-w)	0,167	2

Uwaga: (w) – gmina wiejska, (m-w) – gmina miejsko-wiejska
Źródło: opracowanie własne

W trzech gminach nastąpiło wyraźne przesunięcie do klasy o wysokim poziomie rozwoju. Gmina wiejska Dobrzyniewo Duże, w roku 2002 zajmowała ostatnie miejsce

wśród badanych 105 gmin województwa podlaskiego, natomiast w roku 2010 – miejsce 16. Awans o 89 pozycji wiązał się ze zmianą klasy rozwoju gminy z czwartej, o bardzo niskim poziomie rozwoju, na pierwszą – grupującą jednostki o wysokim poziomie rozwoju. O awansie w znacznej mierze zdecydowała poprawa wartości takich wskaźników, jak:

- saldo migracji (z -411 w 2002 roku do 68 w 2010 roku),
- udział dzieci w wieku 3-5 lat uczęszczających do przedszkola (z 6% do 70%),
- przyrost naturalny (z 0,9 do 1,6 osób),
- gęstość zaludnienia (z 48 do 52 osób na 1 km²),
- dochody własne na 1 mieszkańca (z 484 zł do 923 zł),
- wydatki majątkowe inwestycyjne na 1 mieszkańca (z 184 zł do 761 zł),
- liczba podmiotów gospodarki narodowej w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców (z 587 do 771 podmiotów, podczas gdy wzorcowe wartości tej zmiennej charakteryzowały się odwrotną tendencją).

Gmina Dobrzyniewo Duże leży w ścisłej strefie podmiejskiej Białegostoku i sąsiaduje z gminami o wysokim i średnim poziomie rozwoju. Natomiast gmina wiejska Suwałki znajduje się w strefie podmiejskiej miasta na prawach powiatu – Suwałki. W tym przypadku o awansie w rankingu zdecydowała poprawa takich zmiennych, jak:

- dochody własne na 1 mieszkańca (z 581 zł do 2373 zł),
- wydatki majątkowe inwestycyjne na 1 mieszkańca (z 84 zł do 1148 zł),
- liczba podmiotów gospodarki narodowej w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców (z 608 do 724 podmiotów),
- współczynnik skolaryzacji netto – gimnazja (z 6,7% do 42,5%),
- udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej (z 7,5% do 21%),
- saldo migracji (z 13 do 61),
- udział radnych z wykształceniem wyższym (z 23% do 40%).

Gmina wiejska Nowinka sąsiaduje z gminą Suwałki. W tym przypadku największe znaczenie miały korzystne zmiany takich wskaźników, jak:

- wydatki majątkowe inwestycyjne na 1 mieszkańca (z 351 zł do 6076 zł, która to wartość stanowiła wartość wzorcową w 2010 roku),
- dochody własne na 1 mieszkańca (z 548 zł do 998 zł),
- udział dzieci w wieku 3-5 lat uczęszczających do przedszkola (z 7% do 20%),
- saldo migracji (z -45 do 12 osób).

Wystąpiły tu jednak także niekorzystne zmiany, zbliżone do tendencji ogólnej całej badanej populacji: przyrost naturalny uległ zmniejszeniu, jednak pozostawał na dodatnim poziomie (z 1,8 do 0,7), spadła także liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 10 tys. ludności (z 815 do 700). W gminie nie było także spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego.

W roku 2002 klasa czwarta (najsłabsza) liczyła 11 gmin, natomiast w roku 2010 obejmowała 14 gmin. Wszystkie jednostki zakwalifikowane do tej grupy miały status gminy wiejskiej. Szczegółową strukturę klasy o bardzo niskim poziomie rozwoju przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Gminy w klasie o bardzo niskim poziomie rozwoju, w latach 2002 i 2010

2002			
Miejsce w rankingu	Gmina	Wartość miernika	Klasa w roku 2010
95	Czyże (w)	0,058	4
96	Perlejewo (w)	0,054	3
97	Orla (w)	0,053	3
98	Szudziałowo (w)	0,051	3
99	Kolno (w)	0,046	4
100	Bielsk Podlaski (w)	0,045	3
101	Krasnopol (w)	0,045	4
102	Sidra (w)	0,044	4
103	Turośl (w)	0,035	4
104	Sejny (w)	0,027	4
105	Dobrzyniewo Duże (w)	0,008	1
2010			
Miejsce w rankingu	Gmina	Wartość miernika	Klasa w roku 2002
92	Sidra (w)	0,055	4
93	Krasnopol (w)	0,054	4
94	Siemiatycze (w)	0,054	3
95	Boćki (w)	0,050	3
96	Czyże (w)	0,047	4
97	Wysokie Mazowieckie (w)	0,047	3
98	Dubicze Cerkiewne (w)	0,043	3
99	Kolno (w)	0,043	4
100	Milejczyce (w)	0,034	3
101	Brańsk (w)	0,034	3
102	Turośl (w)	0,030	4
103	Grajewo (w)	0,020	3
104	Nowy Dwór (w)	0,016	3
105	Sejny (w)	0,000	4

Uwaga: (w) – gmina wiejska, (m-w) – gmina miejsko-wiejska

Źródło: opracowanie własne

W przypadku gmin zakwalifikowanych w latach 2002 i 2010, poza opisanym przypadkiem gminy Dobrzyniewo Duże, nie zanotowano znaczących przesunięć między klasami o bardzo niskim i niskim poziomie rozwoju a pozostałymi grupami gmin. Gmina Perlejewo przesunęła się w rankingu o 29 miejsc, a gmina Szudziałowo o 27 miejsc, co umożliwiło im zmianę kategorii poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego z klasy najsłabszej do klas trzeciej, o niskim poziomie rozwoju. Natomiast największy spadek w rankingu zanotowały gminy: Dubicze Cerkiewne - o 47 pozycji oraz Kolno – o 40 pozycji i w rezultacie z klasy trzeciej trafiły do klasy czwartej. O spadku gminy Dubicze Cerkiewne w największym stopniu zdecydowało pogorszenie następujących wielkości: wskaźnika przyrostu naturalnego (z -9 do -28) oraz liczby przedsiębiorstw przypadających na 10 tys. mieszkańców (z 1025 do 766). W gminie Kolno decydujące było obniżenie wartości salda migracji z -16 do -43.

Podsumowanie

Województwo podlaskie charakteryzuje się przestrzennym zróżnicowaniem poziomu rozwoju obszarów wiejskich. Gminy z wyższym potencjałem rozwojowym zlokalizowane są w środkowo-wschodniej części województwa, w powiatach: białostockim, hajnowskim i sokólskim. Tam też w roku 2010 nastąpiła widoczna poprawa w porównaniu z rokiem 2002. Gminy te są skupione w bliskim sąsiedztwie Białegostoku, Hajnówki oraz czterech przejść granicznych (dwóch kolejowych oraz dwóch drogowych). Nie stwierdzono

statystycznej zależności pomiędzy przebiegiem tras krajowych a poziomem rozwoju gmin. Największy (powyżej 90%) udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni całkowitej gminy charakteryzował w 2010 roku: Zbójną (klasa 2 poziomu rozwoju), Białowieżę, Narewkę i Sztabin (klasa 1). W gminach tych stanowiły one zdecydowanie dobrze wykorzystywaną szansę rozwoju lokalnego, przyciągając turystów i nowych mieszkańców. Były to m.in. wpisane w obszar Natura 2000: Puszcza Białowieska, Dolina Dolnej Narwi i Puszcza Augustowska. Z drugiej strony, władze samorządowe obszarów usytuowanych wzdłuż Doliny Biebrzy czy też Doliny Dolnego Bugu (za wyjątkiem gminy Mielnik) jak dotąd nie potrafiły wykorzystać walorów środowiskowych do poprawy poziomu lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Literatura

1. Czapiewski K.: Koncepcja wiejskich obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego i ich rozpoznanie w województwie mazowieckim. *Studia Obszarów Wiejskich*, tom XXII, Warszawa 2010.
2. Dziemianowicz W.: Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 2008.
3. Hellwig Z.: Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom rozwoju i strukturę kwalifikowanych kadr. *Przegląd Statystyczny*, Nr 4/1968.
4. Kłodziński M.: Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast. IRWiR PAN, Warszawa 2006.
5. Pomianek I.: Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego. *Acta Sci. Pol. Oeconomia* 9(3)2010.
6. Rosner A. (red.): Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian. IRWiR PAN, Warszawa 2007.
7. Siemiński J.L.: Zróżnicowania infrastruktury obszarów wiejskich. Seria Problemy rozwoju wsi i rolnictwa, IRWiR PAN, Warszawa 1992.
8. Strategia rozwoju województwa podlaskiego do 2020 roku. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. Załącznik do uchwały nr XXXV/438/06 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 30 stycznia 2006 r.
9. Zeliaś A. (red.): Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2000.

Summary

Podlaskie Voivodeship is spatially diversified regarding a level of rural areas development. Communes of greater development potential are situated in Central-West area of the Voivodeship, in following poviats: białostocki, hajnowski and sokólski. Several communes, of high percentage of natural protection areas (including Natura 2000 as following: Białowieża Forest, Augustów Forest or the Lower Narew Valley), managed to make good use of natural advantages to encourage new residents, tourist or green entrepreneurs.

Informacje o autorze

Dr Iwona Pomianek

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie,
Wydział Nauk Ekonomicznych,
Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu,
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa,
e-mail: iwona_pomianek@sggw.pl

Anna Rytko

Wspólna Polityka Rolna i jej efekty po wdrożeniu reformy z 2003 roku

The Common Agricultural Policy and her effects after initiating reforms from the year 2003

Wspólna Polityka Rolna jest jedną z kluczowych polityk realizowanych w UE. Jest polityką, na którą poświęca się ponad 40% budżetu UE oraz polityką, która w trakcie swojego istnienia przyniosła wiele pozytywnych i negatywnych skutków. Kolejne reformy miały eliminować negatywne efekty i realizować przyjęte priorytety. W artykule zaprezentowano ocenę reformy z 2003 roku oraz jej wpływ na efekty uzyskiwane z działalności rolniczej. Jako że zdecydowano ocenić te efekty na podstawie dwóch kategorii ekonomicznych, celem pracy było pokazanie zmian w wielkościach produkcji rolniczej i dochodu w krajach członkowskich w UE. Zmiany te w dużym stopniu podyktowane były reformą z 2003 roku, która znacząco zmieniła warunki prowadzenia działalności rolniczej. Analiza danych dotyczących produkcji rolnej i dochodów z rolnictwa w dwóch okresach (sprzed i po reformie) pozwoliła pozytywnie ocenić reformę. Dochody w drugim okresie w krajach UE 15 generalnie nie zmniejszyły się, a wartość produkcji systematycznie wzrastała osiągając w 2011 roku poziom 314 mld euro¹. Zmniejszenie subwencji do produktu, które obniżyło dochody z działalności operacyjnej zostało zrekompensowane płatnościami bezpośrednimi. Kraje, które niewiele straciły to Dania, Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy, Cypr, Luksemburg, Holandia. Nowe kraje członkowskie wszystkie odniosły korzyści z implementacji WPR. Rozwiązania negocjacyjne oraz z 2003 roku, były lepsze od wcześniej stosowanych, stąd znaczna poprawa w wielkości produkcji i dochodu w badanych latach. Kierunek zmian w produkcji rolniczej i dochodach z niej uzyskiwanych w latach 2000-2011 był właściwy, co pozwala na ogólną pozytywną ocenę zasad WPR wprowadzonych w 2003 roku.

Wstęp

Wspólna Polityka Rolna powstała w 1957 roku, a funkcjonować zaczęła w 1962 roku. W tym roku przypada zatem pięćdziesiąta rocznica jej funkcjonowania. Wspólna Polityka Rolna stanowiła fundament procesu integracji europejskiej i do dziś jest jedną z kluczowych polityk Unii Europejskiej, a jej produktem jest tzw. europejski model rolnictwa². Bez wątpienia odegrała i odgrywa znaczącą rolę w kształtowaniu produkcji rolniczej, dochodów rolniczych oraz rozwoju obszarów wiejskich we wszystkich krajach członkowskich. Ze względu na szeroki zakres oddziaływania, ocena efektów jakie ze sobą przyniosła zależy od wyboru płaszczyzny wziętej do analizy oraz okresu

¹ Report of Directorate-General Agriculture and Rural Development, The Common Agricultural Policy, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012

² Tomczak F., Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju polskiego rolnictwa. IERiGŻ, Warszawa, 2009, s.149.

badawczego. Oceniając jej wpływ na działalność rolniczą trzeba przyjrzeć się efektom prowadzenia tej działalności. Zmiany, jakie zaszły w ostatnim dwunastoleciu były dość znaczne. Do kluczowych kategorii określających efekty działalności rolniczej jest wielkość produkcji oraz uzyskiwane dochody z tej działalności. Celem pracy jest pokazanie zmian w wielkościach produkcji i dochodu w krajach członkowskich w UE. Zmiany te w dużym stopniu podyktowane były reformą z 2003 roku, która znacząco zmieniła warunki prowadzenia działalności rolniczej. Warto dodać, że w krajach, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 roku i później, na zmiany te miał wpływ sam proces wdrożenia zmienionych zasad polityki rolnej, a w „starych” krajach UE na zmiany te istotny wpływ miała reforma polityki rolnej z 2003 roku, która w dużym stopniu przekształciła redystrybucję środków finansowych w tym sektorze.

W ramach realizacji celu przyjęto w pracy dwie hipotezy badawcze. Pierwsza stanowi, że reforma WPR z 2003 roku nie zmieniła znacząco ani wielkości produkcji, ani dochodów uzyskiwanych z działalności rolniczej w „starych” krajach członkowskich. Druga hipoteza odnosi się do „nowych krajów członkowskich, gdzie założono wzrost produkcji i dochodów. Wzrost ten wynikał z poprawy warunków prowadzenia działalności rolniczej w wyniku przyjęcia zasad WPR. Warto w tym miejscu nadmienić, że oprócz WPR istnieje szereg innych czynników, które wpływają na kształtowanie wyżej wymienionych wartości, jednakże celem pracy nie jest stworzenie modelu, który pozwoliłby prognozować wyżej wymienione wartości, a jedynie pokazanie zależności i kierunku zmian, które niewątpliwie są kształtowane przez zasady WPR i z nią związanej Wspólnej Polityki Handlowej.

Metodyka badań

W opracowaniu posłużono się graficznymi metodami prezentacji danych oraz prostymi metodami statystycznymi (średnia arytmetyczna, współczynniki korelacji). Dane do badań wzięto z bazy danych Unii Europejskiej zamieszczonej w Eurostacie.

W celu weryfikacji hipotez badawczych przyjęto następujące zasady badań:

- By zbadać efekty reformy z 2003 roku kraje Unii Europejskiej podzielono na 15 „starych” krajów członkowskich i 12 „nowych”. Tylko badania na grupie pierwszych krajów pozwoli zweryfikować efekty reformy WPR.
- Do badań wzięto lata 2000-2011 i podzielono je na dwa podokresy. Okres 2000-2004, kiedy nie obowiązywały zasady WPR wprowadzone w 2003 roku i lata 2005-2011, w których można obserwować skutki reformy³. W latach tych liczone średnie wartości dla określonych wskaźników bądź rok 2005 traktowano jako 100 i odnoszono dane z 2011 i 2000 roku do tego roku bazowego.
- Do oceny produkcji rolniczej posłużyła wielkość globalnej produkcji rolniczej;
- Wykorzystano wskaźnik dochodu liczony w UE w ramach Europejskiego Rachunku Rolnictwa (EAA - European Agricultural Account). Do obliczeń dochodu posłużono się kategoriami ekonomicznymi, które pozwoliły na wyliczenie wskaźnika kosztowego. Wskaźnik dochodu (factor income) to wartość dodana netto wyrażona tymi kosztami, którą obliczono odejmując od wartości dodanej

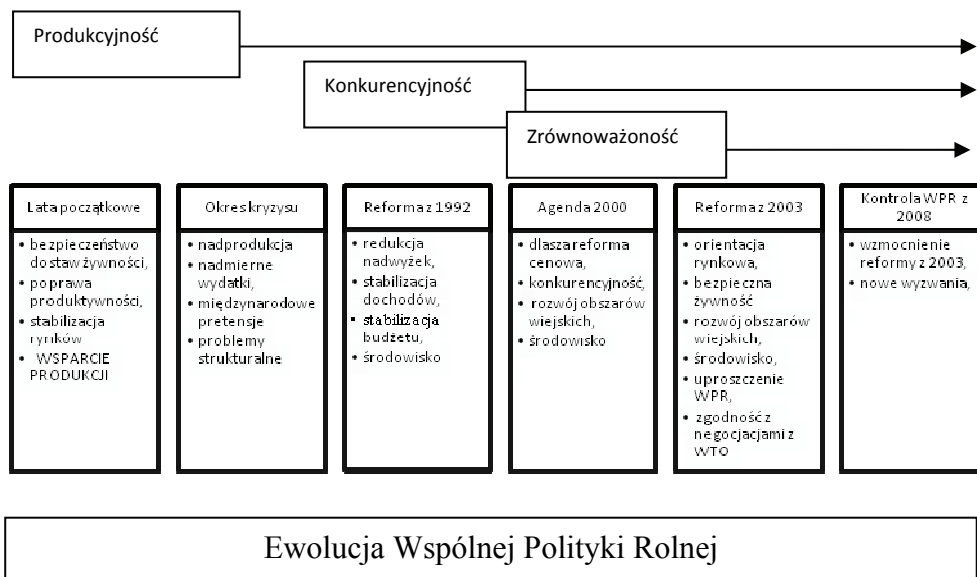
³ Produkcja bardziej prorynkowa, zniesienie zależności pomiędzy dopłatami a produkcją poprzez ograniczenie dopłat do produktów.

brutto zużycie środków trwałych i podatków nałożonych na produkcję oraz dodanie pozostałych dotacji.

- Zasady Wspólnej Polityki Rolnej, a co się z tym wiąże podział środków finansowych na jej realizację, warunkują rozwój poszczególnych działalności przypisanych do tego sektora. Stąd subsydia do produkcji rolniczej przyjęto jako zmienną opisującą wpływ WPR na rolnictwo. W pracy pojawia się kilka pojęć subsydiów, które należy rozumieć następująco: subwencja, subsydlum, dotacja, płatności, subwencja do produkcji używane są zamiennie i obejmują wszystkie środki finansowe przekazywane w ramach I Filaru WPR; subwencja do produktu dotyczy tylko kwot pieniężnych przeznaczonych na interwencjonizm rynkowy w ramach Wspólnej Organizacji Rynków, nie obejmuje płatności (subwencji) bezpośrednich.
- Zbadano zależność subsydiów do produktów rolnych i wielkość produkcji oraz subsydiów i dochodów w dwóch okresach na podstawie współczynnika r-Pearsona.
- Zmiany, jakie pokazano to: zmiany w produkcji w poszczególnych grupach krajów, zmiany w dochodzie ogólnym oraz zmiany w dochodzie, który nie uwzględnia dopłat bezpośrednich. Ponadto pokazano zmiany współczynnika korelacji między zmiennymi w analizowanych okresach.

Rys historyczny Wspólnej Polityki Rolnej

Rolnictwo bez wątpienia jest sektorem gospodarki, na który duży wpływ miał proces integracji europejskiej. W latach powojennych w większości krajów europejskich odnotowywany był niedobór produkcji rolniczej.



Rysunek 1. Rozwój Wspólnej Polityki Rolnej.

Źródło: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/index_en.htm plus własne uzupełnienia [dostęp 25.09.2012]

W 1962 roku, sześć państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej wprowadziło zestaw regulacji tego sektora, realizując jednocześnie cele wspólnej polityki rolnej (WPR). Cele te sformułowane już w Traktacie Rzymskim były odzwierciedleniem potrzeb w tamtych czasach i dotyczyły: zwiększenia wydajności produkcji rolnej; zapewnienia odpowiedniej jakości życia dla społeczności rolniczej; ustabilizowania rynków rolnych; zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw; zapewnienie rozsądnych cen dla konsumentów. Cele te w większości zostały zrealizowane, a WPR oprócz korzyści przyniosła wiele negatywnych skutków. Potrzeba ograniczenia niekorzyści i presje społeczne przyczyniły się do podjęcia reform. Reforma z 1992 roku i Agenda 2000 nakierowane były na obniżanie cen i poprawę konkurencyjności rolnictwa. Natomiast obecnie dużą uwagę poświęca się zrównoważonemu rozwojowi, ochronie środowiska i produkcji bezpiecznej żywności. Dyskusja na temat rozwoju obszarów wiejskich podejmowana była już w trakcie Agendy 2000 i następnie kontynuowana w następnej reformie.

Reforma z 2003 roku, mająca także na celu zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego i promocję rynkową, podtrzymała nacisk na rozwój zrównoważonego rolnictwa i wzmocnienie polityki rozwoju obszarów wiejskich. Jednakże jako pierwsza dość radykalnie zmieniła WPR, oddzieliła płatności od produkcji wprowadziła zasadę wzajemnej zgodności i modulacji. Obecnie podkreśla się, że zasady te należy podtrzymać, a w szczególności należy rozszerzyć oddzielenie wsparcia bezpośredniego od wielkości produkcji⁴. Rysunek 1, przedstawiający historyczne ujęcie rozwoju WPR, pokazuje zmiany jakie zaszły w podejściu do polityki rolnej. Obserwuje się przejście od produktywności rolnictwa, w kierunku produkcji zdrowej żywności z uwzględnieniem poszanowania środowiska naturalnego.

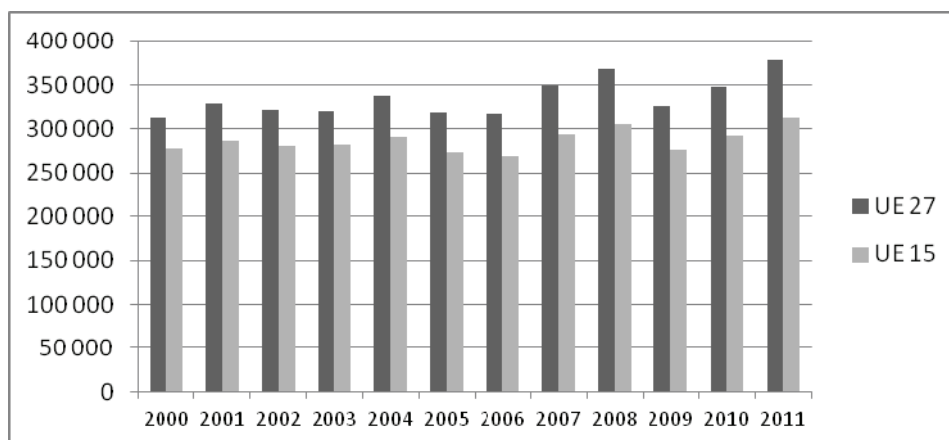
Ewolucja celów, a co się z tym wiąże także instrumentów polityki rolnej i realokacji funduszy, jaka miała miejsce w Unii Europejskiej, zmusza do podsumowań oraz poszukiwań odpowiedzi na pytanie, jaka ma być WPR po 2013 roku? Właściwie konsumenci i politycy pozostają w zgodzie, że rolnictwo oprócz produkcji zdrowej żywności ma realizować cele środowiskowe, a polityka rolna ma wspomagać jego konkurencyjność, zrównoważoność i zagwarantować jego obecność na terenach europejskich. Czy propozycje nowej polityki rolnej pozwolą zrealizować te cele?

Efekty Wspólnej Polityki Rolnej

Wspólna Polityka Rolna, rozumiana jako zespół działań podejmowanych w sektorze rolnictwa, przyniosła wiele korzyści. Jednym z elementów, który podlega ocenie i daje się zmierzyć jest wielkość produkcji rolniczej oraz dochody uzyskiwane z działalności rolniczej.

Rysunek drugi prezentuje wielkość produkcji rolniczej w Unii Europejskiej w latach 2000-2011. Średnio 86% produkcji rolniczej wytwarzanej jest w 15 krajach „starej” UE, na „nowe” kraje członkowskie przypada 14% udział, jednakże zwiększył się on w badanym okresie z 12% w latach przedakcesyjnym, do 16% w okresie akcesyjnym.

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 30, Tom 52, 31 stycznia 2009, s. 16-25

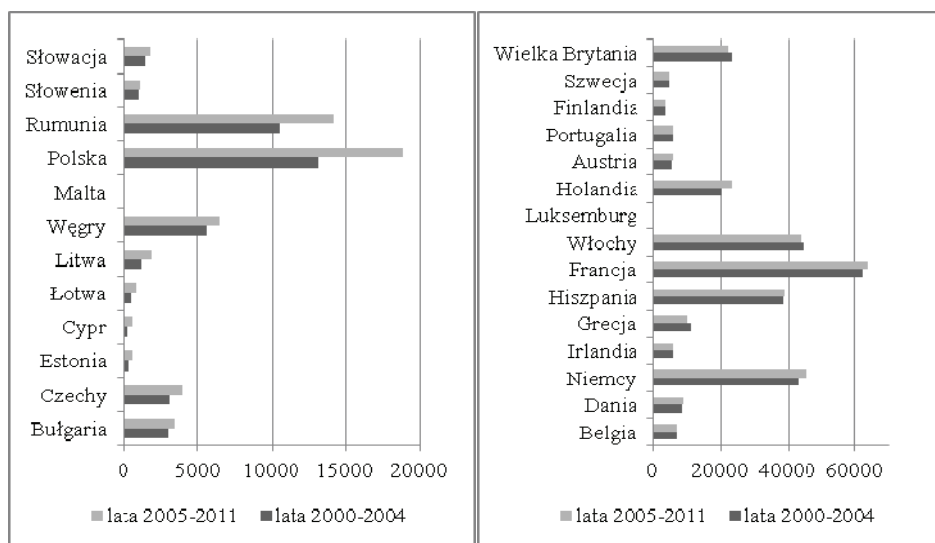


Rysunek 2. Wielkość produkcji rolniczej w UE w cenach bazowych w mln euro
Źródło: Zestawienie na podstawie danych z Eurostatu.

Wszystkie kraje, które przystąpiły do Unii Europejskiej zwiększyły wartość globalnej produkcji rolniczej. Największe wzrosty produkcji odnotowano w przypadku niewielkich producentów takich jak Cypr – wzrost o 162%, Łotwa – wzrost o 67%, Litwa – wzrost o 60% oraz Estonia – wzrost o 49%. Do grupy krajów, które znacznie zwiększyły wartość produkcji rolniczej zalicza się również Polska (rysunek 3). Piętnaście „starych” krajów członkowskich nieznacznie zwiększyło swoją produkcję z 284 mld euro w latach 2000-2004 do 289 mld euro w latach 2005-2009⁵. Przyczyniły się do tego następujące kraje: w największym stopniu Holandia, Austria, Luksemburg, Niemcy, Dania, Belgia, Francja, Hiszpania i Finlandia. Produkcja rolnicza na niezmiennym poziomie pozostała w Szwecji i Portugalii, a nieznacznie zmniejszyła się w Irlandii, Grecji, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. Minimalne zmiany produkcji rolniczej wskazują na to, że reforma z Luksemburga nie wpłynęła na wielkość produkcji rolniczej w Unii Europejskiej. Oddzielenie płatności od produkcji nie zmieniło jej wielkości.

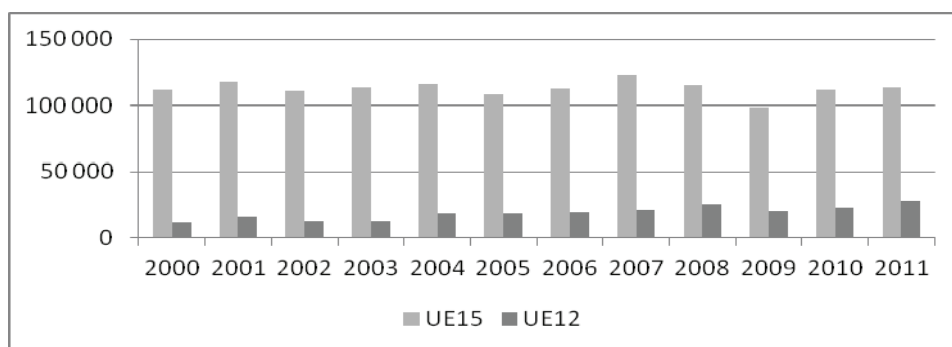
Wskaźnik dochodu w UE został zaprezentowany na rysunku 4. Podobnie jak w przypadku produkcji dochody z rolnictwa w krajach Europy Środkowej i Wschodniej stanowią niewielki odsetek dochodów krajów UE15. Zaobserwowany został jednak pozytywny trend wzrostowy w badanym okresie. Dochody, które stanowiły 10% w 2000 roku wzrosły i w 2011 roku stanowiły 24% dochodów osiąganych przez piętnaście „starych” krajów członkowskich.

⁵ Pocketbooks, Agriculture and fishery statistics. Main results - 2009-10, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 201.



Rysunek 3. Średnia produkcja rolnicza w UE-15 i UE-12 w okresie przed i po reformie z 2003 roku w mln euro

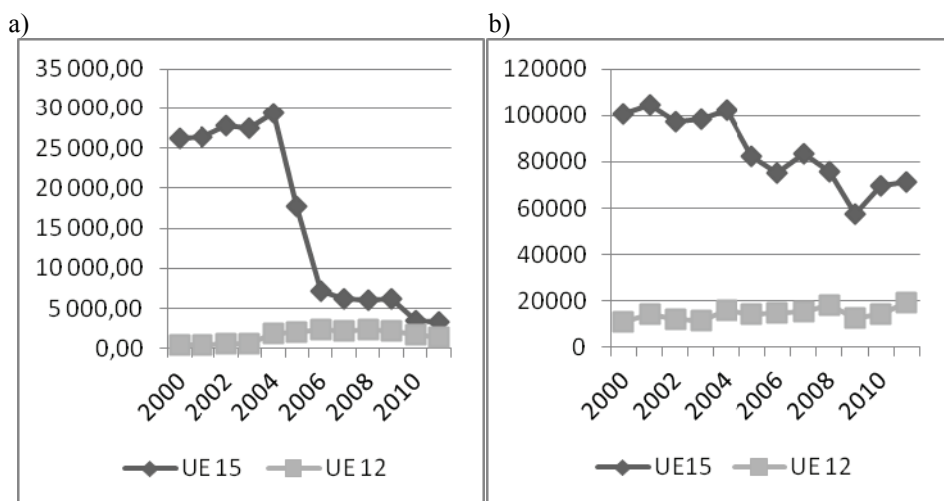
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z Eurostatu.



Rysunek 4. Wskaźnik dochodu z uwzględnieniem wszystkich subwencji w UE15 i UE12 w latach 2000-2011 w mln euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Eurostatu.

Porównując dwa okresy badawcze (przed reformy i po reformie) średnia wartość wskaźnika dochodu zwiększyła się z 14 do 22 mld euro w krajach UE12 i zmniejszyła się z średnio 114 mld euro do 112 mld euro w krajach UE15. We wszystkich (poza Cyprzem) „nowych” krajach członkowskich odnotowano wzrost dochodu, natomiast w „starych” krajach UE sytuacja była zróżnicowana. Kraje, które zwiększyły dochody to; Belgia, Niemcy, Irlandia, Austria, Finlandia, Szwecja i Wielka Brytania. W pozostałych krajach zaobserwowano niewielkie zmniejszenie się wskaźnika. Wzrosty i spadki dochodów w krajach UE 15 były jednak tak niewielkie, że można stwierdzić, iż reforma z 2003 roku w nieznacznym stopniu zmieniła sytuację dochodową w rolnictwie w tych krajach. Te pozytywne rezultaty osiągnięto dzięki płatnościom bezpośrednim. Wielkości dochodu bez tych płatności przedstawiono na rysunku 5.



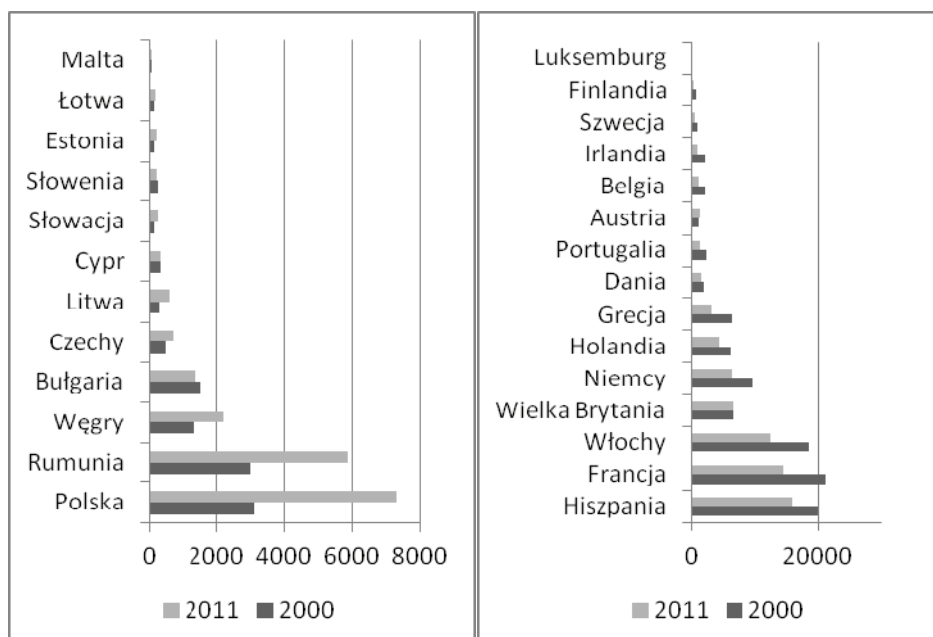
Rysunek 5. Zmiany w wielkości subsydiów do produktu (a) i dochodu (b) nie uwzględniającego płatności bezpośrednich w UE w latach 2000-2011 w mln euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Eurostatu.

Porównując lata sprzed reformy i po reformie średnie wielkości subsydiów do produktu, które gwarantowały opłacalność produkcji zmniejszyły się o 74% w UE 15 i zwiększyły się o 154% w UE 12. Drastyczny spadek subsydiów do produktu spowodował spadek dochodów uzyskiwanych z działalności rolniczej w krajach UE 15. W okresie 2005-2011 średnie dochody bez płatności bezpośrednich zmniejszyły się o 27% w stosunku do lat 2000-2004. W nowych krajach członkowskich dochody odpowiednio wzrosły o 20%.

Reasumując analiza wskaźnika dochodu bez płatności bezpośrednich i innych pozostałych subwencji w 12 krajach, które przystąpiły do UE po 2003 roku wskazuje na wzrost dochodu, natomiast w krajach UE 15, które mogły odczuć skutki reformy, na jego spadek. Właściwie wszystkie kraje (wyjątek Austria i Wielka Brytania) odnotowały spadek dochodów (rysunek 6). Dochody po 2004 roku drastycznie zmalały i ta tendencja została podtrzymana do 2011 roku. Jednakże warto zauważyć, że i tak w 2011 r. dochody w UE15 były większe ponad trzy i pół razy od dochodów osiąganych przez nowe kraje członkowskie.

Zmniejszenie dochodów z działalności rolniczej dla „starych” członków UE podyktowane było dużym zmniejszeniem subsydiów do produktu w badanym okresie, aczkolwiek warto zauważyć, że zmniejszenie subsydiów do produktu o 74% spowodowało spadek dochodów (bez płatności bezpośrednich) o 27%. Warto jednak podkreślić, że kwoty przekazywane w ramach polityki rolnej, choć przekazywane w zmienionej formie nie uległy zmniejszeniu. W analizowanych okresach kraje UE15 zmniejszyły sobie średnie subsydia do produktu o około 20 mld euro, natomiast na inne dotacje w tym płatności bezpośrednie przeznaczyły o 25 mld euro więcej. W 2011 roku w UE 15 subsydia bezpośrednie stanowiły 37% dochodów w rolnictwie.



Rysunek 6. Wskaźnik dochodu (factor income) nie uwzględniający subwencji bezpośrednich w UE 12 i UE 15 w roku 2000 i 2011 w mln euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Eurostatu.

Subsydia do produktu, choć mocno ograniczone nadal odrywają w wielu krajach UE znaczącą rolę w kształtowaniu dochodu otrzymywanego z działalności operacyjnej. W tym celu policzono współczynniki korelacji r-Pearsona (rozkłady normalne). Korelacja między subsydiami a wartością produkcji i dochodów jest bardzo wysoka w obu okresach i w tym przed reformą i w tym po reformie. Współczynniki korelacji policzono dla piętnastu i dwunastu krajów członkowskich i przedstawiono je w tabeli 1. Oczywistym wydaje się fakt wysokich wartości współczynników korelacji w pierwszym okresie oraz ich tendencja spadkowa, jednakże dość duża zależność w drugim okresie wskazuje na nadal silny związek pomiędzy subsydiami do produktów a wielkością produkcji i dochodami. Odpowiednio dla UE 15 współczynniki te wynosiły 0,934 w pierwszym okresie i 0,733 oraz 0,862 i 0,796. Nieco odmienna sytuacja jest w krajach UE 12, gdzie współczynniki te wzrosły. W krajach tych zależność produkcji i dochodów od subsydiów do produktu jest większa niż w krajach UE 15, współczynniki korelacji wynoszą odpowiednio 0,867 i 0,881.

Tabela 1. Korelacja parametryczna pomiędzy subsydiami do produktu a wielkością produkcji rolniczej oraz subsydiami a wskaźnikiem dochodu uwzględniającym wszystkie subwencje.

		Współczynnik r-Pearsona	
		Lata 2000-2004	Lata 2005-2011
UE 15	Subsydia vs produkcja rolnicza	0,934	0,733
	Subsydia vs dochody	0,862	0,796
UE 12	Subsydia vs produkcja rolnicza	0,827	0,867
	Subsydia vs dochody	0,666	0,881

Źródło: obliczenia własne.

Wnioski

Reformę z 2003 roku należy oceniać pozytywnie z punktu widzenia jej wpływu na działalność rolniczą. W piętnastu „starych” krajach Unii Europejskiej nie zauważono znacznego spadku dochodów. Produkcja rolnicza właściwie stopniowo i nieznacznie wzrastała, a dzięki większej konkurencyjności nadwyżki lokowane są na innych rynkach. Wyniki badań wskazują jednak na nadal duże uzależnienie dochodów od dotowania poszczególnych produktów. Jednakże w niektórych krajach takich jak Niemcy, Luksemburg, Cypr, Rumunia, Malta dotacje te spadły prawie do poziomu zerowego, co wywołało duży spadek dochodów z działalności operacyjnej. Dochody te w krajach o dużej powierzchni zostały zrekompensowane płatnościami bezpośrednimi. Niektóre małe kraje nie zredukowały tak mocno dotacji do produktu jak Niemcy czy Francja, pomimo to spadek dochodu z działalności operacyjnej w latach 2005-2011 nie został zrekompensowany subwencjami bezpośrednimi. Takim przykładem może być Holandia czy Dania. Zatem małe kraje nie skorzystały na reformie tak jak kraje o dużej powierzchni lub kraje o niekorzystnych warunkach do gospodarowania. Warto dodać, że wskaźniki korelacji nadal wskazują na znaczną rolę dotacji do produktu w kształtowaniu dochodów w rolnictwie. Zatem należy brać pod uwagę w przyszłości, że ich obniżenie spowoduje znaczny spadek dochodów w krajach UE, w szczególności w krajach małych (jeżeli nie zostaną zrekompensowane innymi wpływami).

Przyjęcie Wspólnej Polityki Rolnej przez kraje Europy Środkowej i Wschodniej także wywołało pozytywne skutki. We wszystkich krajach zaobserwowano wzrost produkcji i dochodów w rolnictwie. Największe korzyści odniosła Polska, która nie miała wysokiego wsparcia przed przystąpieniem i jest krajem o dużej powierzchni. Dużo zyskała także Litwa i Łotwa. W krajach tych zaobserwowano wzrost uzależnienia dochodów od dotacji do produktu, dlatego w ich przypadku warto by wnioskować o utrzymanie istniejących zasad polityki rolnej, szczególnie tych dotyczących interwencji do produktu.

Reasumując, obie grupy krajów mogą pozytywnie oceniać generalne zasady funkcjonowania WPR. Większość krajów odniosła korzyści w wyniku implementacji reguł z 2003 roku, dlatego też propozycje Komisji Europejskiej dotyczące przyszłości polityki rolnej właściwie mocno nie odbiegają od istniejącego stanu rzeczy.

Propozycje te ulepszają zasady funkcjonowania lub usuwają mankamenty z wcześniejszych reform oraz stwarzają możliwości dostosowania WPR do większego otwarcia na konkurencję międzynarodową. Niektóre narzędzia polityki rolnej, choć niezbędne z punktu tworzenia dochodu (interwencjonizm rynkowy), muszą zostać zamienione w wyniku postępującej liberalizacji handlu światowego. Wiadomo, że forma interwencji rynkowej musi być dostosowana do światowych reguł serwowanych przez WTO i te rozwiązania mogą budzić wiele kontrowersji. Zwraca się uwagę na dwie ważne kwestie związane z reformą, a mianowicie obniżenie wydatków na I filar WPR i możliwość renacjonalizacji tych wydatków⁶. Pozostałe propozycje nie budzą wiele emocji. Istotą jest jednak, w jaki sposób one będą realizowane i jakie kwoty płatności

⁶ Kierunki Reformy Wspólnej Polityki Rolnej w ramach przeglądu zaplanowanego na lata 2008/09 – z perspektywy Polski, SAEPR/FAPA oraz Departament Analiz i Strategii UKiE, Warszawa, 2010, s. 3

przeznaczony się na politykę rolną. To szczegółowe działania implementacyjne zadecydują o rozłożeniu przyszłych korzyści. Merytoryczne, techniczne i organizacyjne rozwiązania dotyczące dzielenia środków pieniężnych przeznaczonych na realizację celów tej polityki mają kluczowe znaczenie dla poszczególnych krajów.

Literatura

1. Kierunki Reformy Wspólnej Polityki Rolnej w ramach przeglądu zaplanowanego na lata 2008/09 – z perspektywy Polski, SAEPR/FAPA oraz Departament Analiz i Strategii UKIE, Warszawa, 2010
2. Pocketbooks, Agriculture and fishery statistics. Main results - 2009-10, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011
3. Report of Directorate-General Agriculture and Rural Development, The Common Agricultural Policy, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012.
4. Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 30, Tom 52, 31 stycznia 2009.
5. Tomczak F., Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju polskiego rolnictwa. IERiGŻ, Warszawa, 2009.
6. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/index_en.htm [dostęp 25.09.2012]

Summary

Common Agricultural Policy is one of key-politics realized in EU. It is a politics on which sacrifices himself above 40% the EU budget and the politics which during her existence brought many positive and negative results. Following reforms were supposed to eliminate negative effects and to realize adopted priorities. As that one decided to evaluate these effects on the basis two economic categories, for purposes of the work was the show of changes in volumes of output of agricultural and the income in member countries in EU.

In the article was presented the evaluation of the reform from the year 2003 and her influence on effects obtained from the agricultural activity. The data analysis of agricultural production and factor incomes permitted positively to evaluate the reform. Factor income in countries EU 15 generally did not decrease, and the value of production systematically grew up achieving in 2011 the level 314 billion euro. The reduction of the subsidy to the product which lowered earnings from operating activities was made up with direct payments. Countries which few lost was: Denmark, Greece, Spain, Portugal, Italy, Cyprus, Luxembourg, Holland. New all member countries were benefited from the implementation WPR. Negotiation solutions and this from the year 2003, were better from earlier applied, from here the marked improvement in the volume of output and the factor income. The direction of changes in the farm output and earnings of obtained in years 2000-2011 was from her proper, what permits the general positive evaluation of rules CAP of introduced in 2003.

Informacje o autorze:

Dr Anna Rytko,

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

e-mail: anna_rytko@sggw.pl

Janina Sawicka, Joanna Rykowska

Aktywność zawodowa kobiet wiejskich – perspektywa unijnej polityki równości szans

Economic activity of women in rural areas – EU equal chances policy perspective

W artykule ukazano sytuację kobiet, w tym na obszarach wiejskich na krajowym oraz europejskim rynku pracy w zakresie aktywności ekonomicznej, bezrobocia, zróżnicowania dochodów. Przedstawiono przyczyny niższej aktywności zawodowej i zatrudnienia kobiet. Na wstępie zdefiniowano podstawowe pojęcia ułatwiające rozumienie polityki równości szans i tematyki gender. Scharakteryzowano kierunki zmian w sytuacji kobiet i mężczyzn na rynku pracy i w życiu społecznym oraz omówiono przejawy dyskryminacji. Przedstawione wyniki badań pokazują słabszą pozycję kobiet. Zarówno w mieście jak na wsi kobiety są lepiej formalnie wykształcone, mimo tego niższa jest ich aktywność zawodowa, wyższa stopa bezrobocia oraz otrzymują niższe wynagrodzenie za tę samą pracę. Występuje duże zróżnicowanie pod tym względem między miastem i wsią. Także w krajach Unii Europejskiej występują znaczne różnice, np. między krajami skandynawskimi a krajami śródziemnomorskimi oraz państwami Europy Środkowo-Wschodniej.

Wstęp

Równość jest podstawowym celem demokracji, dlatego też zadaniem polityki nowoczesnego państwa powinno być zagwarantowanie równości szans dla wszystkich obywateli w życiu społecznym, ekonomicznym i gospodarczym. W związku z tym, że w każdym społeczeństwie obecne są grupy w szczególny sposób narażone na nierówne traktowanie, państwa podejmują działania, których zadaniem jest wyrównywanie szans osób narażonych na dyskryminację z jakiegokolwiek przyczyny. Cele, instrumenty, działania i środki temu służące określane są pojęciem polityki równościowej. Celem polityki wyrównywania szans, w najprostszym jej rozumieniu, powinno być umożliwienie wszystkim obywatelom bez względu na ich płeć, wiek, rasę, miejsce zamieszkania, orientację seksualną, wyznawaną religię, pochodzenie czy niepełnosprawność, sprawiedliwego i pełnego uczestnictwa we wszystkich dziedzinach życia. Z kolei monitorowanie i ewaluacja sfery realnej gospodarki i życia społecznego ma na celu zapewnienie, by wszystkie działania i inicjatywy realizowane i finansowane ze środków publicznych, uwzględniały ich wpływ na zmiany w sytuacji grup ludności, szczególnie tych najbardziej narażonych na dyskryminację. Istotny udział w polityce równościowej zajmują zagadnienia dotyczące równości szans kobiet i mężczyzn w życiu społecznym i zawodowym. Tej właśnie kwestii dotyczą rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu.

Słowo „płeć” w języku angielskim ma dwa odpowiedniki: *sex* i *gender*. Pojęcie *sex* używane jest na określenie płci biologicznej definiowanej jako zespół cech fizycznych różnicujących kobiety i mężczyzn, zaś płeć społeczno-kulturowa (*gender*) rozumiana jest jako odmienne podejście do kobiet i mężczyzn w danej społeczności, zazwyczaj ukształtowane historycznie i mające swe źródła w określonej kulturze, tradycji i religii. Postrzeganie płci kulturowej podlega ewolucji pod wpływem przemian zachodzących w społeczeństwie i nie jest wolne od stereotypów prowadzących często do dyskryminacji, będącej następstwem z góry przyjmowanych uprzedzeń, sztywnych i negatywnych opinii jednostek, grup, zbiorowości na temat innych, w którym to procesie istotną rolę odgrywają stereotypy¹. Dlatego też tak dużą wagę w działaniach na rzecz równości szansa odgrywa walka ze stereotypami, czyli uproszczonymi opisami, które w wielu przypadkach prowadzą do dyskryminacji. Spotyka się różne formy i rodzaje dyskryminacji. Przejawy dyskryminacji mogą występować zarówno ze względu na płeć, jak również ze względu na wiek, rasę, narodowość, niepełnosprawność, religię, pochodzenie etniczne, wyznanie czy orientację seksualną. W ramach badań nad płcią kulturową dla celów edukacyjnych sformułowano pojęcie „socjalizacji genderowej”, zestawiając normy i praktyki którym jednostka jest poddawana w społeczeństwie, w rodzinie już od najmłodszych lat, mających na celu wyposażanie kobiet i mężczyzn szczególnie w okresie dorastania oraz dojrzewania w konkretny zestaw cech płciowych, odnoszących się do wszystkich sfer życia².

Udowodniono występowanie pewnych zjawisk i procesów na rynku pracy związanych z dyskryminacją, odnoszących się do płci, które funkcjonują pod lapidarnymi określeniami. Należą do nich pojęcia³: Lepka podłoga – określenie odnoszące się do zawodów o niskim dochodzie lub prestiżu, gdy nie ma większych możliwości awansu, a które w dużym stopniu, zdominowane są przez kobiety (sekretarki, urzędniczki, fryzjerki, sprzątaczkę, itp.). Szklane ściany (akwarium) - pojęcie odnoszące się do sytuacji, w których utrudniony jest awans z funkcji pomocniczych na kierownicze, ponieważ pracownicy tego typu nie posiadają doświadczenia potrzebnego na wyższych stanowiskach menedżerskich. Dotyczy to głównie kobiet zatrudnionych w dziedzinach o ubogich perspektywach awansu, jak sekretariat i inne rodzaje pracy biurowej. Nawet jeśli otrzymają one pracę o wyższym statusie, to mogą mieć kłopoty z dalszym awansem, ponieważ menedżerowie wyższych szczebli nie wywodzą się na ogół z funkcji uważanych za wspierające, lecz uznawanych za centralne. Szklane ruchome schody - termin odnoszący do sytuacji uprzywilejowania mężczyzn w sfeminizowanych zawodach, np. w sektorze edukacji, w opiece społecznej, itp. Nawet w tych zawodach kobiety nie mają ułatwionego dostępu do wyższych stanowisk. Pojęcie „szklane ruchome schody” oznacza niewidzialną siłę wynoszącą mężczyzn na wyższe szczeble kariery i stanowią przeciwieństwo „szklanego sufitu”.

¹ Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M: (red.) Polityka społeczna. Podręcznik akademicki. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, Ilona Matysiak, Rola sołtysów we współczesnych społecznościach wiejskich. Płeć jako czynnik różnicujący kapitał społeczny, Warszawa 2012, maszynopis pracy doktorskiej w bibliotece Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

² Majewska E., Rutkowska E: Równa szkoła – edukacja wolna od dyskryminacji. Poradnik dla nauczycieli i nauczycielek, Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej, Gliwice 2008.

³ M. Gawrycka, J. Wasilczuk, P. Zwiech: Szklany sufit i ruchome schody: kobiety na rynku pracy, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2007

czyli niewidzialnej bariery zagrządzającej kobietom drogę na szczyt. Szklany sufit - pojęcie, powstałe w Stanach Zjednoczonych w latach siedemdziesiątych, które odwołuje się do zjawiska dyskryminacji kobiet. Mianem szklanego sufitu określa się „przeszkody, jakie napotyka kobiety pełniące funkcje kierownicze, wyrażenie to symbolizuje widoczność awansu przy równoczesnej jego nieosiągalności”. W wyniku tego kobiety są stosunkowo nielicznie reprezentowane na najwyższych stanowiskach oraz rzadko kiedy docierają do obszarów związanych z władzą. Wśród głównych barier utrudniających kobietom awans na wysokie stanowiska wymienia się m.in.: „nastawienie i postępowanie dyrektorów mężczyzn, metody poszukiwania i rekrutacji pracowników, metody ich doboru i oceny oraz politykę i strukturę przedsiębiorstwa stwarzające przeszkody nie do pokonania dla tych osób, na których ciąży obowiązki rodzinne”⁴. Tokenizm - włączanie osób z grup mniejszościowych do sfery publicznej, np. gremiów decyzyjnych bez zapewnienia im realnego wpływu na podejmowane działania i bez możliwości wprowadzania zmian w danej dziedzinie. Daje to złudne wrażenie realizacji postulatów równościowych. To zjawisko prowadzi w istocie do marginalizacji statusu (np. w miejscu pracy) osób z tak zwanych grup mniejszościowych (nazwa ta nie odnosi się do liczebności grupy, ale do jej sposobu funkcjonowania).

Ekonomiczny wymiar polityki równościowej

Perspektywa równości płci ma ważny wymiar ekonomiczny. W świecie zauważa się współzależność między wyższym poziomem rozwoju gospodarczego i poszanowaniem demokratycznych praw w obszarze równouprawnienia, ponieważ wyższy poziom rozwoju pociąga za sobą postęp w dziedzinie edukacji, kultury, demokracji oraz większe równouprawnienie płci. Istnieje również pozytywny odwrotny wpływ większego równouprawnienia na wzrost gospodarczy: większa aktywizacja kobiet na rynku pracy powoduje bowiem wzrost produktu narodowego, ponieważ wykorzystuje się większe zasoby siły roboczej w sensie jakościowym i ilościowym. Uczestnictwo kobiet na rynku pracy i w procesie kształtowania polityki przyczynia się również do poprawy jakości życia oraz do generowania wzrostu w przyszłości w związku z wpływem tych czynników na wychowywanie dzieci. Za włączeniem problematyki płci do głównego nurtu wszystkich dziedzin aktywności i polityk UE i jej krajów członkowskich przemawiają zatem argumenty związane zarówno z kwestią sprawiedliwości, jak i wydajności ekonomicznej. Dyskryminacja i segregacja ze względu na płeć pociągają za sobą spadek efektywności. Korzyści dla gospodarki (lokalnej) płynące z wyeliminowania dyskryminacji wiążą się z lepszym wykorzystaniem zasobów, co może zwiększyć jej konkurencyjność. Jeżeli rolę ekonomiczną jednostki określa się według jej płci, a nie jej wartości czy zdolności, prowadzi to do niegospodarności poprzez niedostateczne wykorzystanie umiejętności jednej z grup (kobiet). Polityka polegająca na dążeniu do eliminacji segregacji ze względu na płeć w społeczeństwie i w gospodarce może również przyczynić się do rozwoju zasobów siły roboczej o różnorodnych umiejętnościach oraz udoskonalić

⁴ Titkow A., Wstęp. Co pomaga dostrzec „szklany sufit”, [w:] Titkow A. (red.): Szklany sufit. Bariery i ograniczenia karier kobiet. Monografia zjawiska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, [za:] Brannon L., Psychologia rodzaju. Kobiety i mężczyźni: podobni czy różni?, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2002.

organizację pracy. Większe uczestnictwo kobiet w gospodarce na równych z mężczyznami warunkach może mieć również pozytywny wpływ na życie rodzinne, jeżeli wspólne interesy kobiet i dzieci wspierane będą przez politykę promowania równowagi pomiędzy życiem prywatnym a zawodowym.”⁵

Kobiety na rynku pracy - ocena sytuacji

Sposób w jaki ludzie wykorzystują czas jest kwestią zarówno uwarunkowań ekonomicznych jak i indywidualnych upodobań oraz ról społecznych z podziałem na płeć. Związany jest z tym podział na sfery aktywności, które są przypisywane kobietom i mężczyznom. W społecznościach tradycyjnych przyjęło się, że kobiety są odpowiedzialne za gospodarstwa domowe, a mężczyźni są bardziej aktywni w sferze publicznej oraz na rynku pracy. To nastawienie społeczeństwa w dużej mierze powoduje, że w gospodarstwach domowych na ogół pracują kobiety i jest to praca nieodpłatna. W wielu przypadkach podział pracy w rodzinie jest wynikiem modelu związku. Wyróżnia się model partnerski w którym osoby dzielą się po równo obowiązkami zawodowymi oraz pracami w domu. Model tradycyjny, w którym kobieta pełni obowiązki domowe oraz model mieszany, w którym zarówno kobieta jak i mężczyzna pracują zawodowo jednakże wszystkie funkcje domowe realizuje kobieta. W badaniach opinii publicznej nowoczesnych społeczności, zazwyczaj dominuje akceptacja modelu partnerskiego. W cytowanych tutaj badaniach taki, nowoczesny model podziału ról w rodzinie popierało prawie 60% badanych ale też zaledwie 6% badanych było zwolennikami związku w którym obydwie osoby pracują zawodowo a zadania domowe wykonuje mężczyzna⁶.

Na obszarach wiejskich podział ról zawodowych, rodzinnych i społecznych jest bardziej tradycyjny. Kobiety, które wykonują zawód rolniczy są zazwyczaj partnerami małżonków w gospodarstwie rolnym, podobnie jest w przypadku prowadzenia rodzinnej pozarolniczej działalności gospodarczej. Jeżeli kobieta jest kierownikiem gospodarstwa to spowodowane jest to z reguły trudną sytuacją rodziną (śmierć męża, choroba). W gospodarstwach rolnych wciąż dominuje tradycyjny podział prac i obowiązków tzn. występuje podział na prace kobiece i męskie (praca w polu, ogrodzie, załatwianie spraw w urzędach, obsługa zwierząt – to zwyczajowo zadania męskie lub kobiece). Gospodarstwo domowe i wychowanie dzieci, pełnienie funkcji opiekuńczych nad zależnymi członkami rodziny niezmiennie pozostaje domeną kobiet. Obecnie wiejska społeczność jest bardziej spolaryzowana pod względem sytuacji materialnej, statusu zawodowego, jednak zmiany w tradycyjnym modelu życia wiejskich rodzin, w tym podziału ról, zachodzą powoli i większy jest tutaj niż w mieście wpływ otoczenia środowiskowego. Na gorszą pozycję kobiet wiejskich na rynku pracy wpływa m.in. słaby rozwój infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich w postaci małej liczby żłobków oraz przedszkoli a także placówek opieki nad osobami starszymi. Stawia to

⁵ Uwzględnianie problematyki płci (*gender mainstreaming*) przy wykorzystywaniu funduszy strukturalnych, Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. polityk wewnętrznych, PE 379.206, 22.05.2007.

⁶ Centrum Badań Opinii Społecznej: Potrzeby prokreacyjne oraz preferowany i realizowany model rodziny. Komunikat z badań, Warszawa, marzec 2006, s. 9.

kobiety przed trudną decyzją co do wyboru pracy zarobkowej czy pozostania w gospodarstwie domowym w celu opieki nad dziećmi i innymi osobami zależnymi⁷.

Pochodzące z NSP ogólnopolskie dane statystyczne, dotyczące zmian w poziomach i strukturze formalnego wykształcenia populacji kobiet i mężczyzn dowodzą, iż kobiety są lepiej niż mężczyźni wykształcone i to bez względu na ich miejsce zamieszkania, w mieście czy na wsi.

Według ostatniego Spisu Powszechnego ludności i mieszkań przeprowadzonego w 2011 r. w Polsce, w ostatnim dziesięcioleciu dokonały się pozytywne zmiany co do ogólnego poziomu wykształcenia Polaków. W okresie między dwu kolejnymi NSP w latach 2002 i w 2011 największą dynamikę wzrostu zaobserwowano w grupie ludności z wykształceniem wyższym, której udział wzrósł z 10% do 17% tj. o 7 pkt. procentowych. Z porównań wg płci wynika, iż populacja kobiet jest lepiej formalnie wykształcona. Odnotowano wzrost populacji mężczyzn z wykształceniem wyższym z 9% w 2002 r. do 15% w 2011 r. a kobiet z 10% w 2002 r. do 19% w 2011r. Przyrost populacji mężczyzn posiadających wykształcenie wyższe wyniósł 6 pkt. p. zaś kobiet o 9 pkt. p. co daje wyższą dynamikę wzrostu w przypadku kobiet. Zwiększył się odsetek osób które posiadają co najmniej wykształcenie średnie z 41% w 2002 roku do 49% w 2011 roku co stanowiło wzrost o 8 pkt. procentowych. W okresie między spisami wzrosła też populacja ludności z wykształceniem średnim: mężczyzn z 28% do 29%, kobiet odpowiednio z 34% do 35%. Tradycyjnie już w grupie z wykształceniem średnim dominują kobiety a zawodowym – mężczyźni. Wg NSP z 2011 r. występują różnice w poziomie wykształcenia ludności mieszkającej na wsi i w mieście. Ludność miejska jest lepiej wykształcona. Z porównań w grupach wg płci wynika, że to kobiety są lepiej od mężczyzn wykształcone zarówno te które mieszkają na wsi jak i w mieście. Przewaga kobiet widoczna jest w grupach z wykształceniem wyższym i średnim. Udział kobiet z wykształceniem wyższym wynosił 23% w miastach i 12% na wsi wobec 19% mężczyzn w miastach i 8% na wsi. W grupach z wykształceniem średnim i policealnym kobiet było 37% w miastach oraz 28% na wsi, wobec 33% mężczyzn w miastach oraz 23% na wsi⁸.

Ogólnopolskie dane statystyczne dotyczące sytuacji na rynku pracy dowodzą, iż populację kobiet cechuje niższa aktywność zawodowa i zatrudnienie oraz wyższa stopa bezrobocia niż w przypadku mężczyzn. Współczynnik aktywności zawodowej mężczyzn jest wyższy niż kobiet i wynosi odpowiednio 61% i 46 %. Także wskaźnik zatrudnienia mężczyzn był wyższy i wyniósł 54% a w przypadku kobiet 40%. Kobiety mają większe trudności ze znalezieniem pracy co potwierdza ich wyższa stopa bezrobocia wynosząca 14%⁹.

Sytuacja na rynku pracy jest zróżnicowana ze względu na miejsce zamieszkania. W miastach wyższy jest współczynnik aktywności zawodowej o blisko 3 pkt. procentowe oraz wskaźnik zatrudnienia o ponad 3 pkt. procentowe oraz mniejsza stopa

⁷ Sawicka. J.: Sytuacja kobiet wiejskich na rynku pracy i w rolnictwie, w: Piotrowska. J, Grzybek. A. (red.): Raport. Kongres kobiet Polskich 2009. Kobiety dla Polski, Polska dla Kobiet. 20 lat transformacji 1989-2009, Fundacja Feminoteka, Warszawa 2009, s. 10

⁸ Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań - Raport z wyników; GUS; Warszawa 2012, s. 58 - 60

⁹ Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań - Raport z wyników; GUS; Warszawa 2012, s. 77

bezrobocia o 1,5 pkt. procentowego. Dane potwierdzają lepszą sytuację na rynku pracy w miastach niż na terenach wiejskich¹⁰.

W Unii Europejskiej za cel strategiczny przyjęto osiągnięcie w perspektywie do 2020 r. 75% wskaźnik zatrudnienia zarówno w populacji kobiet jak i mężczyzn. Na przestrzeni lat 2000-2010 wskaźnik ten został już osiągnięty tylko w grupie mężczyzn i w 2010 r. wyniósł 75% a w grupie kobiet 62%. Występują duże różnice między krajami skandynawskimi, krajami śródziemnomorskimi oraz państwami Europy Środkowo-Wschodniej dotyczące zatrudnienia kobiet i mężczyzn oraz ich aktywności zawodowej¹¹.

Występują istotne różnice między krajami członkowskimi, szczególnie pod względem wskaźnika zatrudnienia kobiet. W krajach skandynawskich takich jak Dania, Szwecja, Finlandia wskaźnik ten w grupie kobiet jest bliski 75 % i prawie dorównuje populacji mężczyzn. Wyższe wskaźniki od średniej unijnej występują m.in. w Holandii, Austrii i Niemczech. Najniższe wskaźniki zatrudnienia kobiet występują w krajach śródziemnomorskich, tj. we Włoszech i Grecji oraz w Europie Środkowo-Wschodniej w tym Polsce (8 pozycja od końca)¹².

Obserwuje się duże zróżnicowanie wskaźnika zatrudnienia w grupach wg. poziomu wykształcenia. Wskaźnik *gender gape* (*Gender gap* jest to różnica pomiędzy poziomem wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn. Dodatnia wartość wskaźnika sugeruje, że aktywność zawodowa mężczyzn jest wyższa od kobiet i odwrotnie) kształtuje się na niekorzyść kobiet zwłaszcza tych najmniej wykształconych. Dla przykładu w Estonii nie wystąpiły różnice w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn w grupach z wyższym wykształceniem, a w wielu krajach są one minimalne. Średnio w UE w grupie wiekowej 20-64 lata *gender gape* w populacji o najniższym wykształceniu wyniósł 21 punktów procentowych, z wykształceniem średnim 12 punktów procentowych a z wykształceniem wyższym 7 punktów procentowych. Większe niż średnio w UE różnice występują w: Rumunii, Holandii, Włoszech, Grecji¹³.

Istotny wpływ na zatrudnienie kobiet ma ich sytuacja rodzinna tj. fakt posiadania dzieci. Średnio w UE 51% dzieci w wieku poniżej lat 3 pozostaje wyłącznie pod opieką rodziców. W grupie dzieci starszych od lat 3-ech do minimalnego wieku obowiązku szkolnego odsetek ten jest niższy i wynosi 10%. Występuje ogromne zróżnicowanie pod tym względem w poszczególnych krajach członkowskich co przekłada się na pozycję kobiet na rynku pracy. W krajach słabiej rozwiniętych więcej dzieci pozostaje pod wyłączną opieką rodziców. Od 60 do 80% trzylatków pozostaje w domu, pod opieką rodziców lub innych osób, na Węgrzech, Litwie, Bułgarii, w Polsce. Szczególnie niepokojące jest pozostawanie w domu dzieci w starszej grupie wieku przedszkolnego. W Polsce 40 % dzieci z tej grupy wiekowej pozostaje w domu aż do osiągnięcia minimalnego wieku obowiązku szkolnego tj lat 7. Stanowi to duże zagrożenie dla

¹⁰ Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań - Raport z wyników; GUS; Warszawa 2012, s. 60

¹¹ Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the area area F: Women and the Economy; European Institute for Gender Equality, 2011, s. 15

¹² Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the area area F: Women and the Economy; European Institute for Gender Equality, 2011, s. 16

¹³ Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the area area F: Women and the Economy; European Institute for Gender Equality, 2011, s. 19

dalszego rozwoju dziecka, bowiem nie daje równych szans już na starcie dzieciom z rodzin uboższych, patologicznych czy zamieszkałych w regionach słabiej rozwiniętych. Jeszcze głębsze różnice występują ze względu na miejsce zamieszkania. Znany jest fakt braku infrastruktury i opieki instytucjonalnej na obszarach wiejskich w regionach słabiej gospodarczo rozwiniętych. Na drugim biegunie pozostają kraje gdzie bardzo dobrze rozwinięte są różne formy instytucjonalnej opieki nad dzieckiem. W Holandii np. zaledwie 20% dzieci do lat 3 i 8% starszych przedszkolaków pozostaje pod opieką rodziców. Podobnie jest w Portugalii, Danii, Szwecji. W Belgii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Francji zaledwie 5% dzieci starszych przed pójściem do szkoły pozostaje w domu¹⁴. Ta statystyka w skali każdego z 27 krajów członkowskich UE dowodzi, iż istnieje prosta zależność między poziomem opieki instytucjonalnej nad dziećmi i osobami zależnymi a uczestnictwem kobiet w zatrudnieniu i ich pozycją na rynku pracy. Wyższe wskaźniki zatrudnienia kobiet i mniejsza rozpiętość w porównaniu z grupą mężczyzn są w krajach o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego i lepszych instytucjonalnych formach opieki nad zależnymi członkami rodziny.

Kolejnym przejawem słabszej pozycji kobiet na rynku pracy są ich niższe płace. Liczne badania potwierdzają występujące niedowartościowanie pracy kobiet bowiem za tę samą co mężczyźni, pracę otrzymują niższe wynagrodzenie. W krajach europejskich jak i w Polsce badania statystyczne potwierdzają istotne różnice między poziomem zarobków kobiet i mężczyzn. Do porównań wykorzystuje się statystyczny wskaźnik *gender pay gap* (GPG) definiowany jako różnica w punktach procentowych między poziomem średniej płacy brutto za godzinę pracy kobiety i pracy mężczyzny i wyraża się go w procentach w relacji do płacy mężczyzny. Wg Eurostatu, 2010 r. kobiety za tę samą pracę otrzymywały przeciętnie 16% mniej niż mężczyźni. GPG był zróżnicowany i wynosił od 4% w Słowenii do 26% w Czechach i Austrii¹⁵. Wskazuje to, iż pomimo podejmowania różnorodnych działań na rzecz poprawy sytuacji kobiet nie widać zasadniczych zmian w tym względzie. Różnica ta nie jest wynikiem zjawisk obiektywnych ponieważ kobiety są lepiej formalnie wykształcone lecz jest efektem dyskryminacji oraz wynika z uwarunkowań natury ekonomicznej, społecznej i prawnej. Niższa płaca kobiet to m.in. następstwo segregacji na rynku pracy. Sfeminizowane zawody są zazwyczaj słabiej opłacane. W najlepiej opłacanych grupach zawodowych i w kadrze menadżerskiej dominują mężczyźni. Nierówność ta jest wynikiem zakorzenionych stereotypów i tradycji, a oprócz tego kobiety napotykały trudności w łączeniu pracy zarobkowej z obowiązkami domowymi. Nierówności w wynagrodzeniu mogą mieć daleko idące konsekwencje dla kobiet. Niższe płace nie tylko zwiększają ryzyko uzależnienia finansowego ale też oznaczają niższe emerytury oraz zwiększone ryzyko ubóstwa w okresie starości.

Podobnie jest w Polsce, potwierdzają to np.: wyniki badań przeprowadzonych przez firmę Sedlak & Sedlak w 2011 roku w ramach Ogólnopolskiego Badania Wynagrodzeń (OBW – było to jedno z badań dotyczące różnic płacowych). W badaniu udział wzięło 92 262 respondentów, w którym przeważały osoby do 35 roku życia

¹⁴ Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the area area F: Women and the Economy; European Institute for Gender Equality, 2011, s. 30

¹⁵ Eurostat; Structural Indicators; w <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc340>

(68%) i z wykształceniem wyższym (77%). Z przytoczonych badań wynika iż, kobiety, które pracowały na stanowisku pracownika szeregowego otrzymywały 90% poziomu wynagrodzenia mężczyzn. Z kolei, na stanowisku kierowniczym kobiety otrzymywały 83% wynagrodzenia mężczyzn. Mediana zarobków kobiet na stanowiskach kierowniczych wynosiła 5000 PLN, zaś mężczyzn 6000 PLN. Jeszcze większa rozpiętość wystąpiła przy porównanych zarobków grupy osób na najwyższych stanowiskach kierowniczych, gdzie zarobki kobiet były jeszcze niższe i stanowiły 77% wynagrodzenia mężczyzn¹⁶.

Podsumowanie i wnioski

Zaprezentowane w artykule porównania krajów Unii Europejskiej, a także przedstawiona na tym tle sytuacja w Polsce miały na celu pokazanie ekonomicznego wymiaru oraz następstw istniejących nierówności szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, w tym także na obszarach wiejskich. Występuje wyraźna współzależność między wyższym poziomem rozwoju gospodarczego kraju, a poszanowaniem demokratycznych praw w obszarze równouprawnienia, co na zasadzie sprzężeń zwrotnych przyczynia się do wyższego poziomu rozwoju a w konsekwencji do postępu w każdej dziedzinie życia społeczno-gospodarczego. Dotyczy to zarówno sfery edukacji, kultury, rozwoju demokracji jak i prowadzi do większego ekonomicznego równouprawnienia, w tym także realizacji zasady równych szans kobiet na rynku pracy.

Pochodzące z dwu ostatnich Narodowych Spisów Powszechnych ogólnopolskie dane statystyczne, dotyczące zmian w poziomach i strukturze formalnego wykształcenia populacji kobiet i mężczyzn dowodzą, iż kobiety są formalnie lepiej niż mężczyźni wykształcone i to bez względu na ich miejsce zamieszkania, w mieście czy na wsi. Ta cecha nie przekłada się pozytywnie na ich pozycje na rynku pracy. Wskaźnik zatrudnienia jest niższy w przypadku kobiet. Podobne tendencje występują w całej Unii Europejskiej. Są jednak państwa w których wskaźnik zatrudnienia kobiet i mężczyzn jest prawie identyczny, należą do nich kraje skandynawskie. Najniższy poziom zatrudnienia kobiet występuje w krajach śródziemnomorskich oraz państwach Europy Środkowo-Wschodniej.

Europejskie jak i ogólnopolskie dane statystyczne dotyczące rynku pracy dowodzą, iż populację kobiet cechuje niższa aktywność zawodowa i zatrudnienie oraz wyższa stopa bezrobocia w porównaniu z populacją mężczyzn.

Na gorszą pozycję kobiet na rynku pracy w krajach słabiej rozwiniętych, w tym mieszkańek obszarów wiejskich, wpływa m.in. słaby rozwój infrastruktury społecznej w postaci małej liczby żłobków oraz przedszkoli a także placówek opieki nad osobami starszymi. Występują duże różnice między krajami skandynawskimi, krajami śródziemnomorskimi oraz państwami Europy Środkowo-Wschodniej dotyczące zatrudnienia kobiet i mężczyzn oraz ich aktywności zawodowej. Zróżnicowany też jest w poszczególnych państwach odsetek dzieci, które zostają pod opieką rodziców, co przekłada się na wskaźniki zatrudnienia kobiet. Statystyka w skali każdego z 27 krajów członkowskich UE dowodzi, iż istnieje prosta zależność między poziomem opieki instytucjonalnej nad dziećmi i osobami zależnymi a uczestnictwem kobiet

¹⁶ Ogólnopolskie Badanie Wynagrodzeń (OBW); Sedlak & Sedlak; 2011; w: http://www.wynagrodzenia.pl/arttykul.php/typ.1/kategoria_glowna.503/wpis.2421

w zatrudnieniu i ich pozycją na rynku pracy. Wyższe wskaźniki zatrudnienia kobiet i mniejsza rozpiętość w porównaniu z grupą mężczyzn są w krajach o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego z lepiej rozwiniętym systemem instytucjonalnych form opieki nad zależnymi członkami rodziny.

Kolejnym przejawem słabszej pozycji kobiet na rynku pracy są ich wynagrodzenia. Liczne badania potwierdzają występujące niedowartościowanie pracy kobiet bowiem za tę samą co mężczyźni pracę otrzymują niższe wynagrodzenie.

Bibliografia:

1. Centrum Badania Opinii Społecznej. Potrzeby prokreacyjne oraz preferowany i realizowany model rodziny. Komunikat z badań, Warszawa 2006
2. Commission Staff Working Document: Report from the Commission to the European Parliament, the Council the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; 2011 Report on the application of the EU charter of Fundamental Rights
3. Firlit-Fesnak. G, Szyłko-Skoczny M. (red.): Polityka społeczna. Podręcznik akademicki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007
4. Gawrycka. M, Wasilczuk. J, Zwiech. P.: Szklany sufit i ruchome schody: kobiety na rynku pracy, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2007
5. Główny Urząd Statystyczny.: Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań, Warszawa 2012
6. Majewska. E, Rutkowska. E.: Równa szkoła – edukacja wolna od dyskryminacji. Poradnik dla nauczycieli i nauczycielek, Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej, Gliwice 2008.
7. Matysiak. I.: Rola sołtysów we współczesnych społecznościach wiejskich. Pleć jako czynnik różnicujący kapitał społeczny, Warszawa 2012, maszynopis pracy doktorskiej w bibliotece Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego
8. Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the area F: Women and the Economy, European Institute for Gender Equality, 2011
9. Titkow. A.: Wstęp. Co pomaga dostrzec „szklany sufit”, [w:] Titkow A. (red.), Szklany sufit. Bariery i ograniczenia karier kobiet. Monografia zjawiska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, [za:] Brannon L., Psychologia rodzaju. Kobiety i mężczyźni: podobni czy różni?, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2002.
10. Titkow. A; Duch-Krzyszostek. D, Budrowska. B.: Nieodpłatna praca kobiet. Mity, realia, perspektywy, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004
11. Sawicka. J.: Sytuacja kobiet wiejskich na rynku pracy i w rolnictwie, w: Piotrowska. J, Grzybek. A. (red.): Raport. Kongres kobiet Polskich 2009. Kobiety dla Polski, Polska dla Kobiet. 20 lat transformacji 1989-2009, Fundacja Feminoteka, Warszawa 2009
12. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc340>
13. http://www.wynagrodzenia.pl/artypul.php/typ.1/kategoria_glowna.503/wpis.2421

Summary

The paper shows situation of women in this at rural areas at the home and European labor market in terms of the economic activity, unemployment, income gap. The determinates of lower woman economic activity and employability were described. At the beginning definitions were quoted for the purpose of better understanding equal chances policies and gender topics. The directions of changes in situation of woman and man were characterized at the labor market and social life as well discrimination effects. Results presented from research show weaker position of woman. Woman living in towns as well at rural areas are better formally educated even so their employability as well unemployment rate is higher and obtaining lower salaries for this some work man do. There are a big differences on this matter between urban and rural areas. Also in the European Union there are large differences, for example, between the Nordic and the Mediterranean countries and the countries of Central and Eastern Europe.

Informacja o autorach

prof. zw. dr hab. Janina Sawicka

Warsaw University of Life Sciences – SGGW

Faculty of Economic Sciences

Department of European Policy, Public Finance and Marketing

Nowoursynowska 166

02-787 Warsaw, Poland

e-mail: janina_sawicka@sggw.pl

mgr Joanna Rykowska

Warsaw University of Life Sciences – SGGW

Faculty of Economic Sciences

Department of European Policy, Public Finance and Marketing

Nowoursynowska 166

02-787 Warsaw, Poland

e-mail: j.rykowska4@wp.pl

Grzegorz Spychalski

Rozwój zrównoważony obszarów wiejskich w kontekście ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej UE

Rural areas sustainable development in the context of EU Common Agricultural Policy evolution

W procesie ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej UE nastąpiło odejście od sektorowego wsparcia rolnictwa na rzecz polityki wiejskiej. Zmieniały się instrumenty oddziaływania na obszary wiejskie, których zadaniem jest obecnie wspieranie wielofunkcyjności i rozwoju zrównoważonego. Prezentowany artykuł opisuje systemowe przekształcenia WPR w okresie jej funkcjonowania w kontekście mechanizmów chroniących środowisko naturalne i promujących integrację społeczną. Autor odnosi się przy tym do koncepcji rozwoju zrównoważonego i uwarunkowań jej zastosowania w gospodarce żywnościowej. Następnie prezentuje wyniki badań nad kapitałem społecznym polskich obszarów wiejskich. W konkluzji opisuje szereg zależności rozwojowych systemów społeczno-ekonomicznych obszarów wiejskich wobec polityki rolnej Unii Europejskiej.

Wstęp

Przedłużający się kryzys gospodarczy w Europie, w połączeniu z fundamentalną nierównowagą finansów publicznych zdecydowanej większości państw członkowskich Unii Europejskiej stawia nowe wyzwania dla polityki ekonomicznej. Tradycyjne, historyczne podejście do wspierania sektorów ulega przewartościowaniu ze względu na ograniczenie środków publicznych i zmianę filozofii gospodarczej Unii. Obecnie zasadniczym problemem jest skonstruowanie filarów interwencjonizmu państwowego w ramach wspólnoty w odniesieniu do polityki pieniężno-kredytowej i fiskalno-budżetowej.

Okazało się bowiem, że zintegrowana polityka pieniężna w ramach europejskiego systemu banków centralnych nie idzie w parze z harmonizacją polityki fiskalnej i jedynym instrumentem wspólnotowym pozostaje budżet europejski dysponujący zaledwie 1 procentem dochodu społecznego państw narodowych. Wydaje się, że w nowym okresie programowania na lata 2014-2020 pozostanie on w miarę stabilnym elementem integracji unijnej i pozwoli swoim beneficjentom pozyskiwać środki na rozwój i utrzymanie konkurencyjności.

Istotnymi beneficjentami budżetu europejskiego są od kilkadziesiąt lat producenci rolni i mieszkańcy wsi korzystający z wielu mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

Ta polityka jako jedna z najbardziej uwspólnotowionych opiera się na założeniu szczególnej roli rolnictwa i obszarów wiejskich w gospodarce europejskiej i od dawna dąży do podtrzymania godnego poziomu dochodów rolników w warunkach stabilizacji rynków rolnych.

Aktualnie trwa kolejny etap reformowania WPR, opartego na tezie, iż celem powinno być osiągnięcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich czyli łączenie postępu ekonomicznego i społecznego z ochroną naturalnego środowiska przyrodniczego. W tym kontekście interesującym z naukowego punktu widzenia jest określenie uwarunkowań tych procesów zarówno z punktu widzenia ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej, jak i z perspektywy zmian zachodzących w samych obszarach wiejskich.

Zatem celem tego opracowania jest identyfikacja czynników determinujących rozwój zrównoważony obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa polskiego objętego od ośmiu lat instrumentami WPR. Badania empiryczne przeprowadzono metodą sondażu diagnostycznego wśród właścicieli gospodarstw rolnych województwa wielkopolskiego. Grupa badawcza liczyła 260 rolników a zakres pytań dotyczył kapitału społecznego – istotnego elementu rozwoju zrównoważonego.

Obszary wiejskie jako przedmiot WPR

Dyskusja naukowa nad teorematem obszarów wiejskich i rolnictwa trwa od dawna, a jej efektem jest wiele koncepcji rozwoju gospodarczego w równowadze społecznej i środowiskowej¹. Większość autorów jest zdania, iż rolnictwo to szczególny rodzaj aktywności ekonomicznej powiązanej ze środowiskiem przyrodniczym, dostarczającej produkcji strategicznej i szeregu usług trudno mierzalnych takich jak system podtrzymywania życia (woda, powietrze, gleba).

Równocześnie obszary wiejskie kultywują wartości kulturowe i stanowią ważny składnik kapitału społecznego. Doświadczenia badawcze autora pozwalają na wskazanie kilku istotnych wyróżników definiujących obszary wiejskie jako kategorię społeczno-ekonomiczną. Oto one:

Lokalizacja poza obszarami miejskimi oraz strefami przemysłowymi².

Kapitał materialny i ludzki zaangażowany w działalność produkcyjną i konsumpcyjną – trudny do rozdzielenia.

Silny związek czynników produkcji ze środowiskiem przyrodniczym.

Znaczna część produkcji włączona w obrót wewnętrzny produkcyjny lub konsumpcyjny (samozaopatrzenie).

Szczególna rola rolniczego gospodarstwa domowego stanowiącego rdzeń wielofunkcyjnego agrobiznesu.

¹ J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, (w:) *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, red. M. Kłodziński, IRWiR PAN, Warszawa 2008.

² R. Domański, *Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych*, PWE, Warszawa 1992.

Tak zdefiniowane części systemów ekonomicznych podlegają oddziaływaniu wielu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, która dedykuje je przede wszystkim właścicielom i użytkownikom użytków rolnych, ale w ramach drugiego filaru wpływa bezpośrednio na aktywność samorządów terytorialnych i przedsiębiorców działających na terenach wiejskich. Rozwój zrównoważony tych terenów powinien dotyczyć:

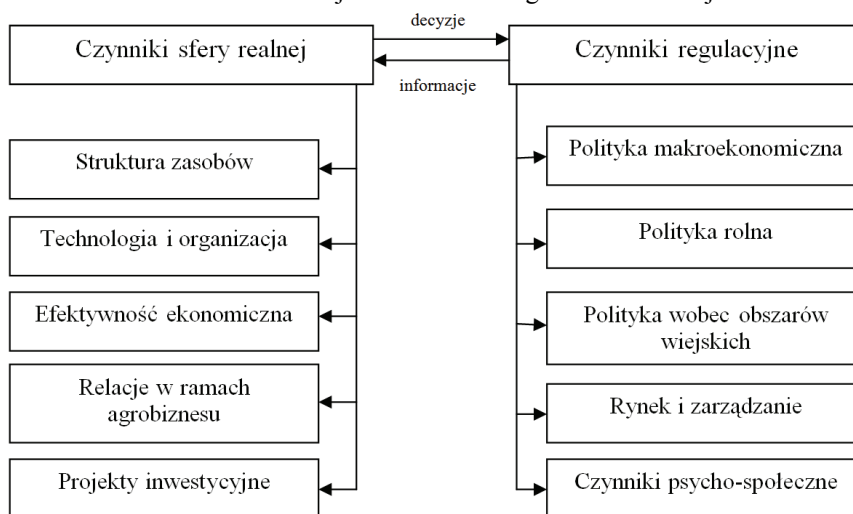
uzyskiwania i podtrzymywania żywotności ekonomicznej, która oznacza osiąganie przychodów, tworzenie miejsc pracy i rozwój elementów kapitałowych,

konserwację zasobów przyrodniczych, pozytywne kształtowanie krajobrazu rolniczego oraz odtwarzanie (rekultywację) zniszczonych ekosystemów, utrzymywanie spokoju społecznego, ochronę własności, bezpieczeństwo socjalne, zabezpieczenie społeczne oraz równowagę między interesami różnych grup społecznych.

W ramach polityki rolnej Unii Europejskiej wszystkie te cele są wspierane bądź to drogą dotacji powierzchniowych, bądź to poprzez programy rolno-środowiskowe lub mechanizmy stabilizacji rynków rolnych.

Schemat zależności między czynnikami wpływającymi na rozwój zrównoważony a instrumentami polityki rolnej można ująć tak jak na rysunku 1.

Rysunek 1. Uwarunkowania rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich



Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika ze schematu aktywność gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw agrobiznesu poprzez informacje i efekty rynkowe determinuje procesy decyzyjne w schematach polityki rolnej. Kształt tych narzędzi może z kolei stymulować funkcjonowanie podmiotów zgodnie z celami polityki rozwoju zrównoważonego.

Przykładem tych korelacji jest ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej. W obecnym okresie programowania użytkownicy gruntów, aby uzyskać płatności bezpośrednie muszą spełniać szereg wymogów środowiskowych (cross-compliance)³ ograniczających negatywny wpływ produkcji rolnej, a na kolejny okres Komisja Europejska zaproponowała wyłączenie spod użytkowania komercyjnego 7% gruntów na cele prośrodowiskowe.

Polityka rolna Unii Europejskiej podlegała ciekawej ewolucji w kontekście rozwoju zrównoważonego. Początkowo jej zasadniczym celem było zwiększenie produktywności rolnictwa europejskiego poprzez modernizację czynników produkcji i stworzenie odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego. Oryginalne założenia Wspólnej Polityki Rolnej zapisane w Traktacie Rzymskim obejmowały:

Zwiększenie efektywności produkcyjnej i ekonomicznej działalności rolniczej.

Zapewnienie godziwych dochodów producentom rolnym.

Ustabilizowanie rynków rolnych w aspekcie ilościowym i cenowym.

Zagwarantowanie dostępności produktów żywnościowych po umiarkowanych cenach.

Podstawowym elementem realizacji celów WPR było podtrzymywanie cen surowców pochodzenia rolniczego, czyli mechanizm cen minimalnych. Istniał przy tym złożony system cen większości płodów rolnych gwarantujący opłacalność rolnikom, ale w konsekwencji przenoszący wysokie koszty surowców na wzrost cen żywności. To właśnie proinflacyjne oddziaływanie polityki rolnej i bardzo wysokie koszty jej funkcjonowania (70% budżetu UE) doprowadziły do reform, których systematyczny obraz pokazano na rysunku 2.

Dopłaty cenowe (organizacje wspólnego rynku) zastąpiono płatnościami bezpośrednimi związanymi z powierzchnią użytków rolnych i rodzajem upraw na nich prowadzonymi. Dopłaty kompensacyjne stanowią dzisiaj podstawę wszystkich form wsparcia producentów rolnych a ich otrzymywanie jest uwarunkowane zestawem wymogów środowiskowych.

Na tym tle można sformułować zreformowane cele Wspólnej Polityki Rolnej UE (AGENDA 2000 + Reforma Luxemburska).

Zapewnienie bezpieczeństwa żywności produkowanej w Unii na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego.

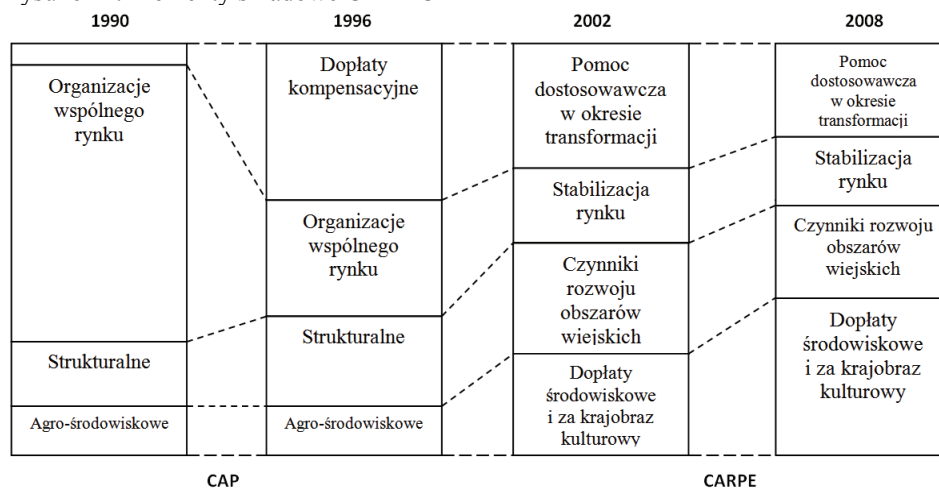
Wspieranie wielofunkcyjnego rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich.

Ekologizacja produkcji rolnej polegającej na bardziej przyjaznych dla środowiska metodach wytwarzania żywności i mniejszym negatywnym oddziaływaniu gospodarstw na zasoby przyrodnicze.

³ W. Piskorz, *Wspólna Polityka Rolna z polskiej perspektywy*, Roczniki Naukowe SERiA, Wieś Jutra, T. VII, zeszyt 4, Warszawa-Wrocław-Poznań 2008.

Już z tego zestawienia wynika jednoznacznie, że Unia Europejska ukierunkowuje działalność rolniczą i rozwój obszarów wiejskich na cele prośrodowiskowe.

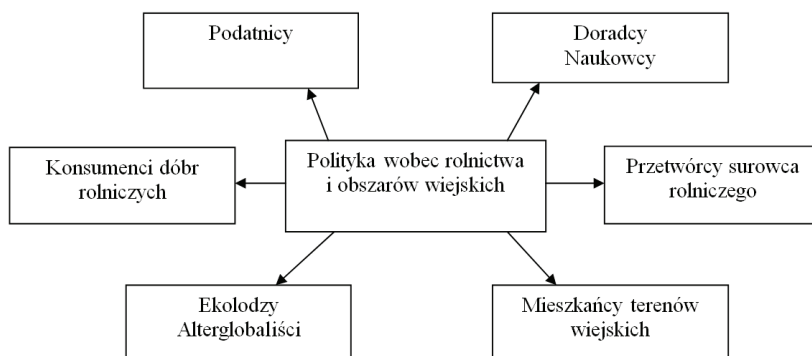
Rysunek 2. Elementy składowe CAP i CARPE



Źródło: A. Buckwell, Rozwój obszarów wiejskich a wspólna polityka rolna – Scenariusze dla Polski i Unii Europejskiej, Publishing Office, Wye College London 2000.

Zrównoważenie polityki rolnej będzie także osiągnięte poprzez inkorporację rolnictwa do systemu społeczno-ekonomicznego z udziałem szerokiej grupy interesariuszy (rys. 3).

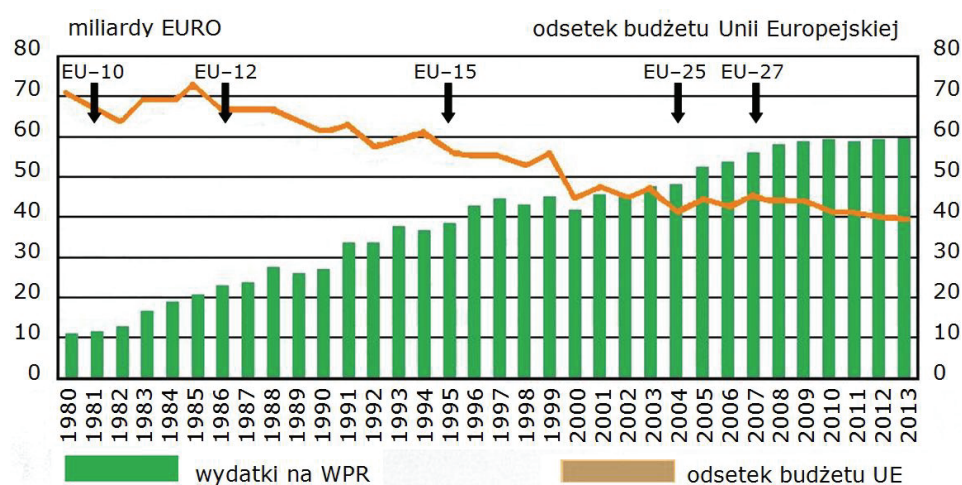
Rysunek 3. Interesariusze zreformowanej Wspólnej Polityki Rolnej



Źródło: Opracowanie własne.

Grupy społeczne widoczne na schemacie reprezentują praktycznie wszystkie środowiska z uwagi na strategiczne znaczenie obszarów wiejskich dla zasobów przyrodniczych, dostępności żywności i jakości życia społecznego. Podatnicy ponosząc koszty subwencji dochodowych mają prawo oceniać kierunki wsparcia i dokonywać pośrednio wyborów publicznych co do rozwoju polityki wiejskiej. Globalne koszty polityki rolnej Unii Europejskiej od początku lat 80-tych ubiegłego stulecia spadają w proporcji do całego budżetu, choć ich poziom nominalny jest względnie wysoki (rys. 4).

Rysunek 4. Wydatki na rolnictwo w budżecie UE w latach 1980-2013



Źródło: Eurostat, 2012.

W nowym okresie programowania Komisja Europejska planuje utrzymanie wysokości środków na dotychczasowym poziomie, ale zakłada, że jeden beneficjent nie otrzyma więcej niż 300 tysięcy euro rocznie, co jest formą uspołecznienia WPR. Specjalnie premiovani będą rolnicy spełniający 3 zielone warunki środowiskowe. Jest to dywersyfikacja kultur uprawnych, zabezpieczenie ziem pod trwałe użytki zielone oraz przekazanie 7% upraw na infrastrukturę ekologiczną. Producenci nie spełniający tych warunków otrzymają jedynie 70% należnych im dopłat.

Zrównoważenie społeczne

W kształtowaniu rozwoju zrównoważonego obok aspektu środowiskowego istotny jest również aspekt społeczny. Chodzi przede wszystkim o budowanie elementów kapitału społecznego obszarów wiejskich i takie kreowanie postaw i motywacji, aby jakość życia na terenach wiejskich nie odbiegała od miast

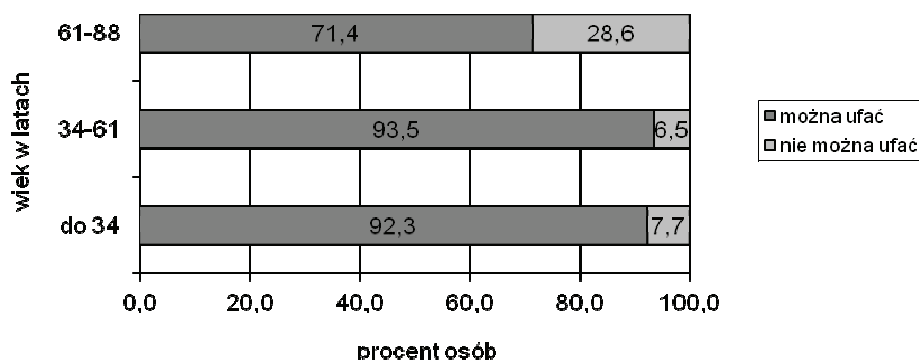
i regionów uprzemysłowionych. W pakiecie legislacyjnym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 znalazło się szereg działań wspierających ten obszar a szczególnie:

- transfer wiedzy oraz działania informacyjne;
- usługi doradcze z zakresu zarządzania gospodarstwem;
- podstawowe usługi i odnowa wsi;
- zarządzanie ryzykiem i rozwój lokalny w systemie Leader.

Te działania powinny być realizowane w ramach II filaru polityki Unii Europejskiej i wraz z instrumentami Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego będą służyć poprawie jakości kapitału społecznego. Dla potwierdzenia tezy o konieczności wsparcia tej strefy obszarów wiejskich przedstawione zostaną wyniki badań empirycznych przeprowadzonych wśród rolników województwa wielkopolskiego. Obrazują one wybrane charakterystyki potencjału społecznego właścicieli gospodarstw rolnych.

Najczęściej używanym miernikiem kapitału społecznego jest poziom zaufania wobec członków grup społecznych i swoich sąsiadów wyrażający gotowość do współpracy i podejmowania przedsięwzięć grupowych (rys. 5).

Rysunek 5. Poziom zaufania wśród rolników

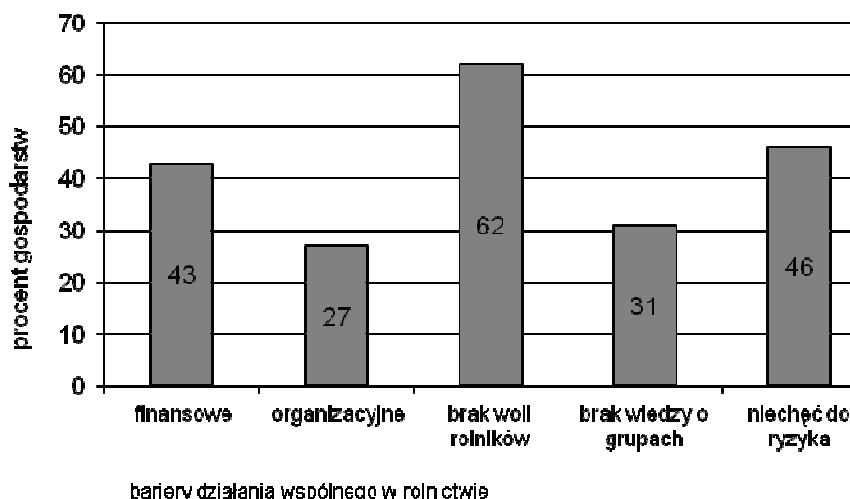


Źródło: Badania własne.

Jak wynika z tej analizy ogólny wskaźnik zaufania i otwartości wśród respondentów jest wysoki, co świadczy o pozytywnym potencjale społecznym rolników. Gdy uwzględnimy oddziaływanie wieku okaże się, że tylko w niewielkim stopniu osoby starsze obniżają poziom otwartości.

Interesujące rezultaty uzyskano identyfikując bariery wspólnego działania wśród rolników, którzy generalnie niechętnie uczestniczą w grupach producenckich czy spółkach kapitałowych. Zdaniem ankietowanych producentów podstawowym problemem integracji są przeszkody mentalne określane jako brak woli i niechęć do ryzyka (rys. 6).

Rysunek 6. Bariery wspólnej aktywności rolników



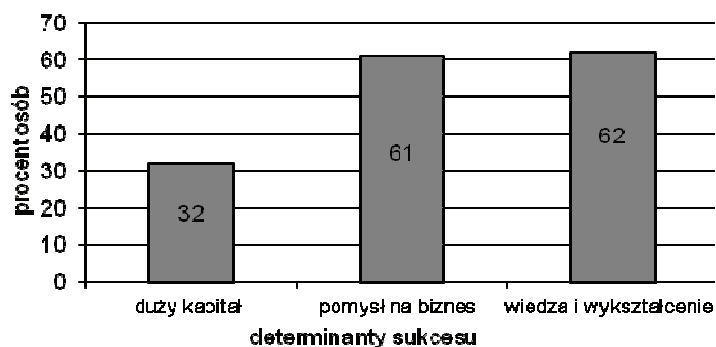
Źródło: Badania własne.

Tym razem potwierdzono tezę o postawie konserwatywnej przedsiębiorców rolnych, którzy ograniczają swoją działalność zespołową upatrując w takich formach dodatkowego ryzyka.

Drugim ważnym wskaźnikiem kapitału społecznego jest aktywność mieszkańców wsi mierzona przynależnością do organizacji pozarządowych. W badaniu oceniono, iż 75% rolników nie uczestniczy w działalności instytucji społecznych, nawet tak bliskich środowiskom wiejskim jak Koło Gospodyń Wiejskich czy Ochotnicza Straż Pożarna. Mieszkańcy obszarów wiejskich nie różnią się od generalnej populacji, która wykazuje niski stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i tym samym hamuje szereg potencjalnych procesów rozwojowych.

Trzecim czynnikiem kapitału społecznego obszarów wiejskich jest suma relacji i postaw tworząca sieć psychospołecznych związków, kształtującą zarówno postawy przedsiębiorcze jak i obywatelskie. Jest to system trudno mierzalny zależny od uwarunkowań kulturowych, cywilizacyjnych i regionalnych. Ilustracją tych zmienności jest występujące w Polsce silne zróżnicowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego przebiegające według granic porozbiorowych. W badaniach rolników identyfikowano te relacje poprzez opinie o determinantach sukcesu we współczesnej gospodarce (rys. 7).

Rysunek 7. Determinanty sukcesu we współczesnej gospodarce

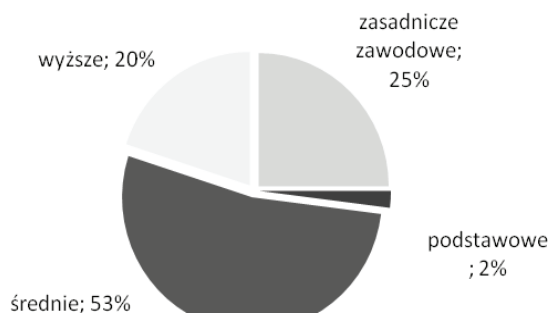


Źródło: Badania własne.

Odpowiedzi właścicieli gospodarstw rolnych wskazują na pozytywny potencjał sieci psychospołecznej gdyż uznają oni, że wiedza i wykształcenie w połączeniu z indywidualną przedsiębiorczością stanowią źródło powodzenia w biznesie. Mniej istotny zdaniem ankietowanych jest zasób kapitału.

Taka struktura opinii jest skorelowana z ważnym, czynnikiem kapitału społecznego i intelektualnego, czyli z wykształceniem. Wśród respondentów aż 20% legitymuje się bowiem wykształceniem wyższym, a 53% posiada średnie wykształcenie, co odbiega zdecydowanie od przeciętnego poziomu mieszkańców obszarów wiejskich (rys. 8).

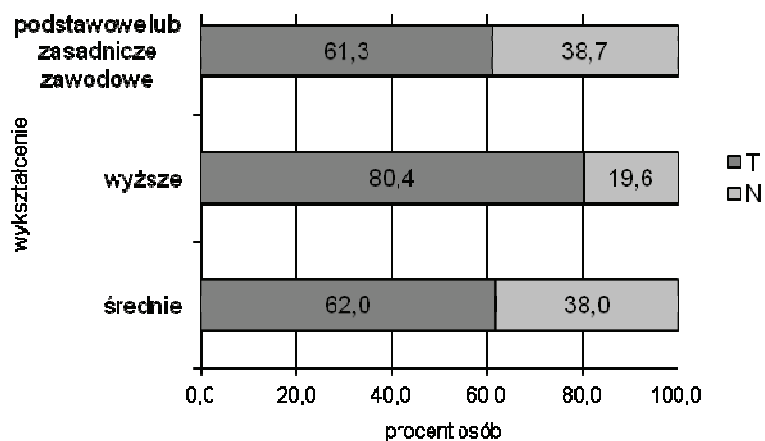
Rysunek 8. Poziom wykształcenia badanych rolników



Źródło: Badania własne.

W przeprowadzonych analizach zbadano także zależność wykształcenia i potencjału społecznego i okazało się, że ankietowani z wyższym wykształceniem częściej niż pozostali uznawali za ważne relacje społeczne i aktywność obywatelską (rys. 9).

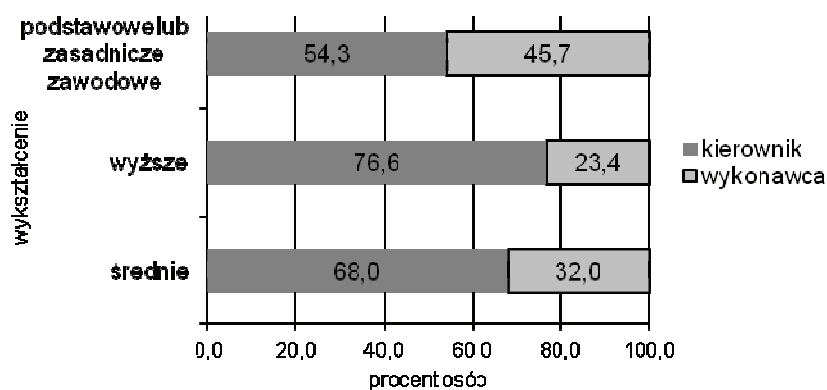
Rysunek 9. Zależność opinii nt. relacji społecznych od poziomu wykształcenia



Źródło: Badania własne.

Podobnie wrażliwym elementem kapitału społecznego jest skłonność do samodzielności gospodarczej i pełnienia funkcji kierowniczych w zespołach pracowniczych. Osoby z wyższym wykształceniem chętniej podejmują ryzyko i odpowiedzialność za działalność swoją i podwładnych niż gorzej wykształceni (rys. 10).

Rysunek 10. Wpływ poziomu wykształcenia na skłonność do funkcji kierowniczej

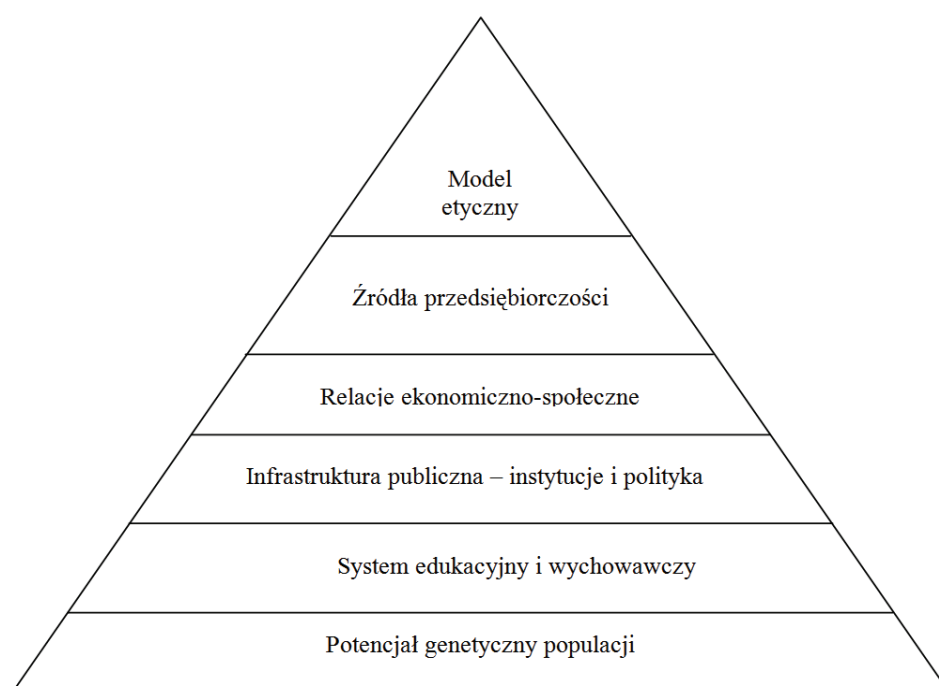


Źródło: Badania własne.

Zasoby kapitału społecznego zależą zatem od jakości kapitału ludzkiego, ale także od systemu edukacyjnego i form doskonalenia umiejętności zawodowych.

Jak wynika z przedstawionych wyników badań empirycznych kształtowanie kapitału społecznego jest procesem złożonym i wymaga integracji wielu składowych przyczyniających się bezpośrednio i pośrednio do rozwoju zrównoważonego. Można by stworzyć piramidę determinantów kapitału społecznego ilustrującą wybrane elementy tego systemu (rys. 11).

Rysunek 11. Piramida determinantów kapitału społecznego



Źródło: Opracowanie własne.

Wszystkie zidentyfikowane obszary oddziaływań składają się na zestaw czynników kształtujących rozwój zrównoważony obszarów wiejskich.

Podsumowanie

Polityka rolna Unii Europejskiej jest jedyną tak zintegrowaną formą oddziaływania instytucji ponadnarodowych na grupę producentów, konsumentów i mieszkańców wsi. Ulegała ona licznym przeobrażeniom w toku funkcjonowania i początkowo finansowała modernizację rolnictwa

Europejskiego i podtrzymywanie poziomu dochodów rolników. Stopniowo z polityki sektorowej stawała się polityką rozwojową i obejmowała swym zasięgiem nie tylko podmioty gospodarki żywnościowej, ale także mieszkańców terenów wiejskich. Polityka wobec obszarów wiejskich ma za zadanie wspieranie wielofunkcyjności producentów i całych przestrzeni społeczno-ekonomicznych. Obok priorytetów czysto ekonomicznych pojawiły się także priorytety środowiskowe związane z zazielenieniem Wspólnej Polityki Rolnej. W czasie wdrażania kolejnych reform wspólnotowych rozwiązań pojawił się także element prospołeczny ogólnie ukierunkowany na poprawę jakości życia. Obecnie wobec nowych wyzwań rozwojowych służy on poprawie jakości kapitału intelektualnego (w tym społecznego) stanowiącego ważny czynnik konkurencyjności obszarów wiejskich. W warunkach globalizacji procesów gospodarczych i inkorporacji rolnictwa do systemów ekonomicznych niezbędne jest wspieranie idei zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Badania i doświadczenia producentów wskazują wyraźnie, iż nie sposób zapewnić bezpieczeństwa żywności w całym łańcuchu produkcyjnym bez zrównoważenia wydajności pracy, ochrony zasobów przyrodniczych i satysfakcji społecznej zarówno w skali mikro jak i makroekonomicznej.

Producenci surowca rolniczego i produktów żywnościowych muszą uwzględniać normy środowiskowe tak w zakresie wykorzystania zasobów jak i odpowiedniej gospodarki odpadami. Z drugiej strony istnieje społeczna odpowiedzialność biznesu tworząca wymagania w ramach relacji firm z interesariuszami otoczenia bliższego i dalszego. Z trzeciej strony efektywność ekonomiczna pozostaje podstawowym kryterium oceny rynkowej i warunkiem egzystencji przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego.

Takie przesłanki zmian roli rolnictwa determinują zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej i wyznaczają nowe ramy koncepcji przekształceń w nowym okresie programowania Unii Europejskiej w latach 2014-2020.

Rozwój zrównoważony staje się priorytetem tych koncepcji i określa modelowe podstawy wszelkich instrumentów WPR.

Literatura

- Buckwell A., Rozwój obszarów wiejskich a wspólna polityka rolna – Scenariusze dla Polski i Unii Europejskiej, Publishing Office, Wye College London 2000.
- Domański R., Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych, PWE, Warszawa 1992.
- Piskorz W., Wspólna Polityka Rolna z polskiej perspektywy, Roczniki Naukowe SERiA, Wieś Jutra, T. VII, zeszyt 4, Warszawa-Wrocław-Poznań 2008.
- Wilkin J., Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich, (w:) Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwie w perspektywie lat 2014-2020, red. M. Kłodziński, IRWiR PAN, Warszawa 2008.

Summary

In the evolution process of EU Common Agricultural Policy (CAP) one can observe transformation from the sectoral support of agriculture to the rural policy. Measures of CAP have been changing and currently they are focused on the multifunctionality and sustainable development. Presented paper describes system changes of CAP in the period of its activity in the context of natural environment protection and social integrity. Author discusses concept of sustainable development and its conditions of usage in food economy. Then there is a presentation of research results on social capital of Polish rural areas. In the conclusion there is a list of relations between socioeconomic systems development and rural areas European Community policy.

Informacje o autorze:

Prof dr hab. Grzegorz Spychalski

Politechnika Koszalińska

Wydział Nauk Ekonomicznych

ul. Kwiatkowskiego 6E, 75-343 Koszalin

grzegorz.spychalski@tu.koszalin

Wojciech Sroka, Wiesław Musiał

Ocena wybranych instrumentów wsparcia gospodarstw drobnotowarowych

The evaluation of chosen instruments of financial support of small farms

Głównym celem opracowania jest dokonanie oceny wybranych działań oraz instrumentów WPR wdrażanych w latach 2007 – 2013. Materiał źródłowy zebrano poprzez badania ankietowe w różnych instytucjach wdrażających, koordynujących, i oceniających WPR na terenie pięciu województw Polski południowej. W opracowaniu wykorzystano głównie metodę opisową z wykorzystaniem tabel oraz rysunków. Wyniki badań pozwoliły na wskazanie najważniejszych uchybień obecnie realizowanych działań oraz wdrażanych instrumentów, a także sformułowanie postulatów dotyczących zmian WPR po roku 2013.

1. Wprowadzenie

Wspólna Polityka Rolna jest jedną z najbardziej dyskutowanych polityk gospodarczych, realizowanych przez Unię Europejską. Podlegała ona częstym reformom i nie ulega wątpliwości, że będzie nadal ulegać zmianie, a negocjacje dotyczące kolejnej korekty są tylko jednym z etapów trwającej od ponad 50 lat jej ewolucji.

Wprowadzanie kolejnych zmian WPR to proces bardzo złożony i wieloetapowy. W odniesieniu do perspektywy finansowej 2014-2020 zostało ono zapoczątkowane debatą publiczną, która rozpoczęła się w pierwszej połowie 2010 roku. Jeszcze tego samego roku kierunek reformy został nakreślony w komunikacie pt. „Wspólna Polityka Rolna – w stronę 2020 roku ...” Wskazano w nim trzy możliwe warianty reformy, przy czym jeden z nich określany jako „Integration” był wyraźnie preferowany przez Komisję Europejską¹. W dniu 12 października 2011 roku Komisja Europejska, zaprezentowała pakiet rozwiązań legislacyjnych w sprawie reformy WPR po 2013 roku. Najważniejsze propozycje zapowiadanych w nim reform to: prostsze i bardziej ukierunkowane wsparcie dochodów, pomoc dla młodych rolników i małych gospodarstw rolnych, bardziej efektywne mechanizmy zarządzania kryzysowego, ochrona ekosystemów, wsparcie organizacji producentów i organizacji międzybranżowych, dodatkowe inwestycje na badania i rozwój oraz specyficzne schematy dla obszarów najbardziej zagrożonych².

¹ B. Wieliczko: Zmiany w WPR na lata 2014-2020 a modernizacja polskiej wsi i rolnictwa. Journal of Agribusiness and Rural Development, Poznań 2012, s. 291-298.

² A. Czyżewski, S. Stepień: Punkt widzenia Polski i innych państw członkowskich UE na WPR 2014-2020. Journal of Agribusiness and Rural Development, Poznań 2012, s. 69-79.

Obecnie we wszystkich krajach UE liczne gremia polityczne, administracyjne i naukowe, podejmują próby oceny różnych wariantów reformy, w tym ich skutków ekologicznych, produkcyjnych oraz ekonomicznych. Dyskusja i oceny takie prowadzone są również w Polsce, przy czym często rozważania te adresowane są głównie do gospodarstw większych oraz wielkoobszarowych. Z makroekonomicznego punktu widzenia działania te są uzasadnione, gdyż to one są producentami rynkowymi, jednak ze względu na dużą liczbę gospodarstw drobnotowarowych w Polsce i ich znaczenie ekonomiczne i socjologiczne istnieje pilna potrzeba dokonania gruntownej oceny wdrażanego instrumentarium oraz zaproponowania nowych rozwiązań, lepiej dostosowanych do warunków drobnych gospodarstw rodzinnych. Dużą szansę implementacji tych działań daje zapis pozwalający na tworzenie w ramach PROW 2014-2020 tzw. podprogramów tematycznych.

2. Cel oraz metodyka

Za główny cel opracowania przyjęto dokonanie oceny wybranych działań oraz instrumentów WPR wdrażanych w latach 2007 – 2013. Oceny te są konfrontowane z postulowanymi przez pracowników kadrowych różnych instytucji okołorolniczych kierunków i instrumentów reformy WPR i polityki strukturalnej.

Materiał źródłowy zebrano poprzez badania ankietowe w różnych instytucjach wdrażających, koordynujących, realizujących i oceniających WPR. Adresatami ankiet byli dyrektorzy, kierownicy i prezesi instytucji szczebla wojewódzkiego tj. dyrektorzy departamentu ds. rolnictwa (wsi) Urzędów Marszałkowskich, dyrektorzy adekwatnych wydziałów Urzędów Wojewódzkich, prezesi Izb Rolniczych, prezesi Związków Rolników Kółek i Organizacji Rolnych, dyrektorzy Ośrodków Doradztwa Rolniczego, przewodniczący Sejmików Wojewódzkich (lub ich zastępcy), prezesi branżowych związków rolników (np. Związku Hodowców Bydła i Producentów Mleka) oraz przedstawiciele rolniczych związków zawodowych. Badania przeprowadzono w pierwszej połowie 2012 r., objęły one pięć województw południowej i południowo-wschodniej części Polski tj. woj. lubelskie, podkarpackie, małopolskie, świętokrzyskie i śląskie. W województwach tych dominuje rozdrobnione strukturalnie rolnictwo, oparte o małe gospodarstwa indywidualne, które są bardzo licznymi podmiotami, wdrażającymi WPR i beneficjentami dopłat bezpośrednich. Respondenci wyrażali opinie i oceny dotychczas procedowanych instrumentów wsparcia oraz propozycje ich doskonalenia z reguły w oparciu o oficjalne stanowisko wypracowane przez adekwatne w instytucjach, gremia kolegialne.

3. Nowe cele reformowania WPR a kwestia gospodarstw drobnotowarowych

Wdrażana od 1962 roku Wspólna Polityka Rolna miała na celu podnoszenie produktywności rolnictwa, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia przez wzrost dochodów rolników, stabilizację rynku, zabezpieczenie łatwego dostępu do zaopatrzenia i zapewnienie aby żywność była dostępna po umiarkowanych cenach. W Unii Europejskiej przez wiele lat usiłowano zatem wspierać rozwój rolnictwa oraz terenów wiejskich za pomocą instrumentów eliminujących bądź łagodzących ułomność rynku i wspierających dochody gospodarstw. Wdrażane systemy płatności preferowały

głównie rolnictwo towarowe, o większej intensywności, większej koncentracji ziemi oraz dużej skali i specjalizacji produkcji³. Dopiero w 1991 roku w ustawodawstwie WE pojawił się zapis mówiący, że w ramach WPR wspierane będą gospodarstwa rodzinne, przy czym nie określono jednoznacznie co pod tym pojęciem należy rozumieć⁴. Pomijając już inne elementy oceny reform (przyjęta wizja rolnictwa, wola polityczna), należy podkreślić, iż sam brak definicji gospodarstwa typu rodzinnego, a przede wszystkim gospodarstwa drobnotowarowego utrudniał formalnie kierowanie specjalnego wsparcia do tych jednostek. Ta zapewne celowa luka prawna dość jednoznacznie wskazuje na miejsce i znaczenie tych jednostek w polityce rolnej UE.

Duże zmiany w zakresie podejścia do rozwoju rolnictwa oraz obszarów wiejskich wprowadziły reformy podjęte w latach 2003-2004, a następnie opracowanie nowej koncepcji wspierania obszarów wiejskich na lata 2007-2013. Nowe ramy prawne UE kładły większy nacisk nie tylko na zorientowanie rynkowe rolnictwa, ale także wyraźniej niż poprzednio wskazywały na większe znaczenie wspierania szerszego spektrum funkcji rolnictwa. W ustawodawstwie pojawiło się również pojęcie gospodarstwa niskotowarowego. W art. 34 Rozporządzenia Rady (WE nr 1698/2005) w sprawie wsparcia obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich niskotowarowe gospodarstwa rolne zdefiniowano jako „gospodarstwa rolne, które produkują przede wszystkim na cele własnej konsumpcji, jak również kierują część swojej produkcji na rynek”⁵. Uniknięto więc wyznaczania progów poziomu lub udziału konsumpcji i sprzedaży w celu umożliwienia poszczególnym państwom członkowskim przyjęcia własnych kryteriów kwalifikacyjnych. W Polsce ustalono, iż będzie to przedział od 2 do 4 ESU i jest to najniższa grupa wielkości ekonomicznej gospodarstw, które objęto zainteresowaniem polityki strukturalnej.

W latach 2007-2013 do małych gospodarstw skierowano szereg działań, które można podzielić na trzy grupy w zależności od obranych przez nie celów: tj. dywersyfikacji pozyskiwania dochodów, zakończenia działalności i restrukturyzacji. Wśród założeń dotyczących restrukturyzacji mieści się głównie pomoc rolnikom w rozwinięciu działalności produkcyjnej do poziomu umożliwiającego sprawne funkcjonowanie gospodarstwa w warunkach rynkowych (w perspektywie krótkookresowej). Dotyczy to głównie działania „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”, które realizowane było w Polsce w latach 2004-2006, natomiast nie znalazło się w programie na lata 2007-2013. Pozostałe instrumenty wsparcia dotyczyły głównie rozwoju obszarów wiejskich a przez to miały odmienny charakter, ale także bezpośrednio lub pośrednio znaczenie dla małych gospodarstw rolnych. Obejmują one różne działania, począwszy od pomocy w gospodarowaniu gruntami, poprzez dostarczanie dóbr publicznych, skończywszy na inwestowaniu w infrastrukturę publiczną poprawiającą jakość życia oraz zwiększaniu możliwości rozwoju ekonomicznego dla społeczności wiejskich z uwzględnieniem małych gospodarstw rolnych.

³ J. Zegar: Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku. Wieś i Rolnictwo. Warszawa 2010, s. 38-55.

⁴ B. Tańska-Hus, M. Orlewski: Pojęcie gospodarstwa rolnego i rodzinnego w ustawodawstwie UE i w Polsce. Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu Nr 540, Wrocław 2006, s. 537-541.

⁵ Wcześniej definicja ta pojawia się w Rozporządzeniu Rady (WE) NR 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR).

W projektach reform WPR na lata 2014-2020 postawiono następujące, wśród nich także nowe wyzwania: bezpieczeństwo żywnościowe, środowisko naturalne i zmiana klimatu oraz równowaga terytorialna. W opublikowanym komunikacie, Komisja Europejska nakreśliła trzy strategiczne cele zreformowanej WPR tj.: po pierwsze; „opłacalna produkcja żywności”, który to cel byłby realizowany poprzez wsparcie dochodów gospodarstw, poprawę konkurencyjności sektora rolniczego i wzmocnienie jego udziału jakościowego w łańcuchu żywnościowym oraz wynagradzanie za trudności związane z produkcją na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych. Cel drugi nazwany „Zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz działania na rzecz klimatu”, który byłby realizowany głównie poprzez zagwarantowanie zrównoważonej działalności produkcyjnej w rolnictwie, zabezpieczenie dostarczania środowiskowych dóbr publicznych, promowanie ekologicznego wzrostu produkcji poprzez innowacje, a także kontynuację działań mających na celu łagodzenie skutków zmiany klimatu. Cel trzeci; „Zrównoważony rozwój terytorialny”, byłby realizowany poprzez wspieranie zatrudnienia na obszarach wiejskich, poprawę gospodarki wiejskiej oraz promocję dywersyfikacji dochodowej, a także uwzględnienie różnorodności strukturalnej systemów rolniczych⁶.

Unia Europejska od co najmniej kilkunastu lat aspiruje do siły wiodącej w promowaniu zrównoważonego rozwoju. Również postawione cele WPR wydają się być zgodne z wdrażanym modelem europejskiego rolnictwa tj. rolnictwa zrównoważonego oraz wielofunkcyjnego. Należy jednak podkreślić, że proponowane instrumentarium tylko w niewielkim stopniu przyczynia się do osiągnięcia założonych celów. Ponadto ich realizacja wymaga ustalenia pewnego kompromisu, gdyż cele te są często ze sobą sprzeczne⁷. Pierwszy dylemat dotyczy uzyskiwania opłacalnej produkcji oraz poprawy konkurencyjności. Ponownie wyraźne są tendencję do podnoszenia produktywności, specjalizacji oraz wzrostu skali produkcji, co jest zwykle w opozycji do zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi. Ponadto coraz większa konkurencja na rynkach światowych powoduje presję na obniżanie cen, sprawia także, że produkcja rolnicza koncentruje się w regionach o najbardziej korzystnych warunkach przyrodniczo-ekonomicznych, co przeczy realizacji celu nr 3, tj. zrównoważonemu rozwojowi terytorialnemu⁸. Zasadniczy problem polega jednak na tym, iż przedstawione w projektach instrumenty wsparcia rolnictwa oraz obszarów wiejskich różnią się ze zdefiniowanymi celami. Po pierwsze w dalszym ciągu występują duże różnice w wysokości wsparcia bezpośredniego. Pomimo wprowadzenia zapisów o „zmniejszeniu zmienności wsparcia dochodów gospodarstw” i wyrównywaniu płatności nadal zachowano system oparty na historycznie ukształtowanym poziomie wsparcia powiązanych z intensywnością i osiąganym przed laty poziomem produkcji. System ten preferuje gospodarstwa wielkoobszarowe, które w odróżnieniu od jednostek mniejszych produkcyjnie i ekonomicznie dostarczają z reguły mniej dóbr publicznych jednocześnie obciążając środowisko naturalne. Krytyce należy poddać również projekt sposobu naliczania płatności na tzw. „zazielenienie” - w sytuacji, gdy każdy kraj

⁶ M Zagórski: Wspólna Polityka Rolna 2013 Plus – reforma na rozdrożu. Forum Inicjatyw Rozwojowych. Warszawa 2011, s. 3-20.

⁷ J. Zegar: Opracowanie cytowane.

⁸ J. Zegar: Opracowanie cytowane

zobowiązany jest do przeznaczania 30% koperty krajowej na ten cel powstają ogromne różnice w wielkości „rekompensaty” ze realizację tych samych praktyk. Zagórski (2011) twierdzi, iż różnice te nie są skorelowane z kosztami wdrożenia działań, stąd zachodzi potrzeba korekty tych płatności.

Bardzo niepokojące jest również odejście od propagowanego w perspektywie finansowej 2007-2013 „mocnego” finansowanie filaru nr II. Na obecnym etapie negocjacji nie określono jeszcze wysokości wsparcia. Pojawiają się sygnały, iż wsparcie to będzie utrzymane na poziomie z roku 2013, jednak należy podkreślić, że wówczas jego realna wielkość będzie coraz mniejsza. Ewentualne ograniczenie tych środków w największym stopniu dotknie gospodarstwa mniejsze obszarowo, które w zamian za realizowanie różnych zwykle działań korzystnych dla środowiska, mogły uzupełniać swoje dochody. Należy również podkreślić, iż to właśnie środki finansowe wypłacane w ramach II filaru sprzyjały restrukturyzacji rolnictwa i znacznie poprawiły konkurencyjność gospodarstw.

Nowością w projektach WPR jest wyraźne oddzielenie gospodarstw drobnotowarowych od towarowych. Propozycja ta zakłada wprowadzenie „Systemu dla drobnych producentów rolnych”, w ramach którego rolnicy będą otrzymywać płatności ryczałtowe, stanowiące maksymalnie równowartość trzykrotnego średniego (krajowego) wsparcia na hektar, jednak nie mniej niż 500 € i nie więcej niż 1000 € rocznie. W Polsce wsparcie to szacuje się na ok. 650 € na gospodarstwo. Rolnicy, którzy zadeklarują skorzystanie z tej formy płatności będą zwolnieni z wymogów wynikających ze stosowania praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska oraz z całości lub z części wymogów wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). Bardzo dużym ułatwieniem będzie możliwość składania jednego wniosku o wsparcie na cały okres programowania. Nie jest jednak wiadomo z jakimi restrykcjami dostępu do innych form wsparcia będzie wiązało się przyjęcie tej płatności ryczałtowej.

Oceniając projekt systemu wsparcia dla drobnych producentów należy podkreślić, iż z całą pewnością przyczyni się on do ograniczenia kosztów administracyjnych, jak również „uwolni” rolników od wielu obowiązków formalnych: w tym corocznego wypełniania szeregu formularzy, przestrzegania różnych reżimów kontroli itp. Biorąc pod uwagę interesy ekonomiczne części właścicieli drobnych gospodarstw system ten również należy ocenić bardzo pozytywnie – będą to bowiem „bardzo łatwe pieniądze za nic”. Oczywiście przystąpienie do systemu będzie wiązać się z pewnymi zobowiązaniami. Zakłada się, że rolnicy w okresie uczestnictwa w systemie będą musieli m.in. utrzymać niezmienną powierzchnię gospodarstwa tj. liczbę hektarów odpowiadającą liczbie posiadanych uprawnień. Może to utrudnić proces obrotu, zwłaszcza sprzedaży części ziemi, czy też chociażby przekwalifikowania gruntu rolnego na działkę budowlaną. Rolnicy uczestniczący w omawianym systemie prawdopodobnie będą mieli również ograniczony lub nawet zamknięty dostęp do działań w ramach „nowego PROW”. Z kilku względów bardzo trudno w chwili obecnej jednoznacznie wskazać na konkretne ograniczenia. Po pierwsze nie zdefiniowano jeszcze kategorii „drobnego producenta rolnego”, jak również „gospodarstwa małego”, a obydwa pojęcia pojawiają się w projektach. Po drugie opublikowane wnioski (projekty) są bardzo ogólne, zawierają one także liczne nieścisłości (i błędy). Przykładowo w projekcie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów wiejskich

(EFRROW) pojawia się pewna nieścisłość lub błąd, mianowicie w punkcie nr 3 – „Aspekty prawne wniosku” ustawodawca zapisał, iż będzie możliwe tworzenie podprogramów tematycznych adresowanych m.in. do drobnych producentów rolnych, a w artykule 8 „Podprogramy tematyczne” w odniesieniu do beneficjentów pojawia się tylko kategoria „małych gospodarstw”. Powstaje więc pytanie czy gospodarstwa w systemie dla drobnych producentów będą zaliczane do małych gospodarstw czy nie. Wydaje się jednak, że są to dwie rozłączne grupy co sugeruje zapis artykułu nr 16 ust. 4 punkt d. W takim przypadku jedynym działaniem z jakiego będą mogli skorzystać „drobni producenci” będzie możliwość otrzymania premii za przekazanie lub sprzedaż gospodarstwa. Tym samym przystąpienie do systemu dla drobnych producentów uniemożliwi korzystanie z innych działań – np. dotyczących dofinansowania rozwoju pozarolniczych działów produkcji. Wydaje się więc, iż system ten będzie korzystny tylko dla posiadaczy ziemi, którzy są niejako ostatnim pokoleniem rolników tj. którzy nie wiążą przyszłości z rolnictwem.

Oceniając projekt systemu wsparcia dla drobnych gospodarstw z punktu widzenia interesu społecznego, w tym dostarczania dóbr publicznych (ochrony środowiska oraz kształtowania i ochrony krajobrazu kulturowego), jak również możliwości poprawy struktury agrarnej, należy bardzo mocno podkreślić, iż będzie on generował wieloaspektowe niekorzystne skutki. Mocne ograniczenie kontroli oraz częściowe zwolnienie gospodarstw z obowiązku wdrażania zasady współzależności (*cross compliance*) przyczynić się może do wielu niekorzystnych zjawisk, w tym niekontrolowanych zalesień, wzrostu odłogów, zmniejszenia bioróżnorodności itp. Ponadto system ten ograniczy bądź całkowicie zablokuje przemiany struktury agrarnej oraz utrudni procesy scaleniowe w obrębie gospodarstw i wsi. Wydaje się więc, iż szczególnie na obszarach cennych przyrodniczo system ten – przynajmniej w obecnej formie nie powinien być wdrażany. Konieczne jest tu wprowadzenie obostrzeń dotyczących zachowania gruntów w dobrej kulturze rolnej, a za dodatkowe praktyki rolnicy powinni otrzymywać wyższe wsparcie. Wydaje się również, iż system ten w dłuższej perspektywie będzie przyczyniał się do zmniejszenia potencjału produkcyjnego kraju, a zwłaszcza regionów o nasilonym rozdrobnieniu strukturalnym tj. Polski południowej i ograniczy samowystarczalność żywnościową. W województwie małopolskim w posiadaniu gospodarstw o obszarze do 5 ha (dla tych jednostek przystąpienie do systemu drobnych producentów byłoby odpłacalne) jest ponad 55% powierzchni gruntów, więc ich ewentualne wyłączenie z użytkowania rolniczego znacznie obniży wielkość produkcji, a tym samym obniży bezpieczeństwo żywnościowe. Jest to więc w sprzeczności do wyzwań jakie stawia sobie reforma WPR.

Konkludując rozważania nad pozycjami wsparcia drobnych gospodarstw zawartych w projektach prawa UE, należy podkreślić, iż od momentu przystąpienia nowych państw członkowskich temat urósł do znaczącej rangi. Również deklarowany model rolnictwa europejskiego preferuje gospodarstwa rodzinne realizujące funkcje pozaprodukcyjne. Jednak zasadniczy problem polega na tym, iż deklarowane wizje i cele raczej nie przekładają się na konkretne działania, a przede wszystkim na wsparcie finansowe. Również propozycje UE odnośnie przyszłej perspektywy finansowej wydają się być wysoce dyskusyjne i raczej mało korzystne dla drobnych producentów rolnych, a ich wdrożenie w obecnej formie bez wątpienia przyczyni się do konserwacji obecnej struktury agrarnej oraz degradacji subregionów – szczególnie tych gdzie produkcja

realizowana jest w warunkach dysparytetu środowiskowego, a struktura obszarowa gospodarstw jest bardzo rozdrobniona. W przypadku Polski do takich terenów należy zaliczyć obszary górzyste – bardzo cenne przyrodniczo obszary górskie oraz pogórskie.

4. Propozycje reformowania WPR w ocenie instytucji okolorolniczych

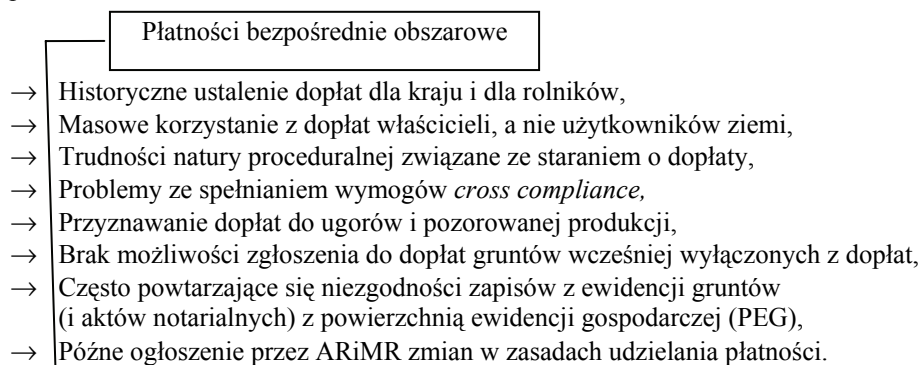
Wspólna Polityka Rolna jest niemal we wszystkich krajach Unii Europejskiej przedmiotem krytyki i zacieklej polemiki. Czyniona jest ona jednak z pozycji różnych szczebli i podmiotów oceniających. Kraje będące płatnikami netto środków do budżetu UE wskazują na kosztochłonność polityki, która ponadto jest polityką niegospodarną oraz nie służy ich rolnictwu a często, raczej to już historycznie, przyczyniała się do kreowania nadprodukcji żywności. Kraje uboższe (głównie nowe kraje członkowskie), korzystające netto ze wsparcia funduszami UE wsi i rolnictwa krytykują WPR za relatywnie zbyt niski, w stosunku do „starych” krajów członkowskich UE poziom wsparcia, jak również brak woli wyrównania płatności i „upieranie” się przy poziomach, historycznych tj. tych które ustalono przed laty. Wskazywany jest tu brak uzasadnienia drastycznego zróżnicowania np. dopłat bezpośrednich, którego obecnie nie można tłumaczyć ani wysokimi różnicami w kosztach produkcji, zwłaszcza kosztami obrotowych środków do produkcji rolniczej ani też tym bardziej warunkami przyrodniczymi produkcji rolnej⁹. Powszechnie i wydaje się w sposób uzasadniony krytykowany jest brak w obecnej polityce eksponowanej w celach założycielskich UE (EWG) solidarności finansowej krajów członkowskich (bogaty i biedniejszych). Często zwraca się uwagę na duże i raczej narastające rozbieżności pomiędzy deklarowanymi celami, a celami rzeczywistymi tj. zawartymi w dokumentach oraz sposobem ich realizacji. Ekolodzy zarzucają WPR niemal całkowite mijanie się z zakładanymi, czy też wymuszonymi przez nich celami. Ekologiczne funkcje i cele rolnictwa, które mają być wspierane coraz to większymi środkami pomocowymi, po zakończeniu toczonych na ten temat (często latami) dyskusji zastępowane są celami i instrumentami pro -efektywnościowymi (ekonomicznymi). Kraje członkowskie, nawet te, które skorzystają z hojności WPR (beneficjenci) narzekają na wysokie reżimy instytucjonalne, które muszą spełniać i utrzymywać kosztowne instytucje wdrażające wsparcie. Tak zwana „ściana płaczu rolników”, korzystających ze wsparcia jest szczególnie długa. Postulaty, uwagi a nawet pretensje do UE i do WPR kierowane są zwykle do rządu, który niejako zgodził się na obowiązujące zasady, wymogi i procedury. Ułomność mechanizmów oraz wdrażanych procedur jest artykułowana podczas dyskusji sąsiedzkich, targowiskowych, prowadzona jest na różnych zebraniach wiejskich i w różnych gremiach gospodarczych i politycznych, w których biorą udział rolnicy. Duża część pretensji kierowana jest bezpośrednio do oddziałów wojewódzkich lub biur powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Mechanizacji Rolnictwa, które procedują dominującą część wsparcia i mają bezpośredni kontakt z rolnikami – beneficjentami. Rolnicy udający się do tej agencji mają zwykle bardzo konkretne postulaty a najczęściej pretensje twierdząc, że ich kłopoty (najczęściej) wynikają z „nieżyciowych wymagań”, bardzo trudnych do wypełnienia dokumentów, czy też

⁹ W. Musiał: Wspólna Polityka Rolna wobec drobnych gospodarstw rolnych. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Krakowie. Kraków 2012.

niezrozumiałej potrzeby zgromadzenia dużej ilości załączników potwierdzających spełnienie warunków otrzymania wsparcia.

Z racji powszechności korzystania przez rolników (nawet posiadających bardzo małe gospodarstwo rolne) z dopłat obszarowych i corocznego składania przez nich niezbędnej dokumentacji krytyka tego instrumentu jest najsilniejsza i należy ją traktować jako temat pierwszoplanowy. Także badane instytucje zgłaszają różne krytyczne uwagi i postulaty do tej formy wsparcia, są one bowiem niejako pośrednimi adresatami różnych prezentacji i „pasem transmisyjnym” wiodącym od rolnika do ministerstwa ds. rolnictwa, a w zamyśle rolników także do stosownych organów UE. Postulaty te są również wskazaniem w jakim kierunku powinno podążać doskonalenie wsparcia, a przynajmniej czego oczekują rolnicy.

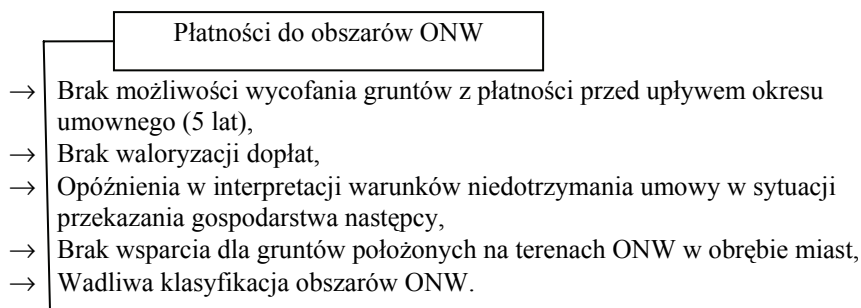
Oceny krytyczne dopłat bezpośrednich dotyczą więc najróżniejszych obszarów w tym określania kwot i procedowania wsparcia (rys. 1). Niemal zawsze zwracana jest uwaga na tzw. historyczne kształtowanie poziomu dopłat obszarowych. Ta krytyczna uwaga odnosi się zarówno do szczebla ogólnokrajowego tj. niższej aniżeli np. w Niemczech czy we Francji wielkości analogicznych dopłat w Polsce (ustalanej w traktacie akcesyjnym). Historyczność ta ma także odniesienie mikroekonomiczne tj. do konkretnego gospodarstwa, które kupując ziemię nie objętą wcześniej dopłatami, nie może korzystać z dopłat.



Rys. 1. Krytyczne oceny obowiązującego obecnie systemu płatności bezpośrednich
Źródło: opracowanie własne.

Podobnie zwiększając stan pogłowia zwierząt trawożernych nie można w kolejnych latach korzystać ze stosownych uzupełniających dopłat obszarowych wynikających z użytkowania pełnego arealu użytków zielonych. Respondenci, zwłaszcza z województw podkarpackiego i małopolskiego zwrócili uwagę na często powtarzające się niezgodności pomiędzy zapisami zawartymi w ewidencji gruntów i budynków (ale także zapisami ksiąg wieczystych), a powierzchnią gruntów ustaloną przez ARiMR. Zdarza się że tzw. powierzchnia ewidencji gospodarczej, na którą przeznaczana jest dopłata, jest większa (lub mniejsza) aniżeli ustalona przez geodetę (podczas pomiaru). Powoduje to lawinowe wzywanie rolników do wyjaśnień odnośnie sprzecznych danych powodując różnorodne koszty instytucjonalne. Także często krytykowane są wyrwykowe kontrole zgodności danych i dokładności pomiaru działek, które zdaniem respondentów wykonywane są niefachowo, niestarannie i „na ilość a nie jakość”.

Wraz z płatnością bezpośrednią rolnicy deklarują swój areal do otrzymania płatności z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Płatności te w badanych województwach są dość powszechne a uwagi i postulaty wnoszone do tej formy wsparcia gospodarstw są liczne (rys. 2). Są one niejako adresowane do rolników o stabilnym lub wzrastającym areale ziemi. Część rolników korzystających z dzierżawy ziemi napotyka na różnorodne problemy wówczas, gdy wydzierżawiający, pomimo wcześniejszej umowy, odbiera ziemię dzierżawcy np. chcąc ją sprzedać lub przekazać dla dzieci. Wówczas jej dotychczasowy użytkownik i beneficjent dopłat jest narażony na sankcje wynikające z umowy z tytułu wycofania się z systemu przed upływem wymaganych przepisami pięciu lat. Stąd też wielu rolników natrafiają na kłopoty związane z dotrzymaniem warunków umowy w kolejnych latach nie zgłasza gruntów do dopłat. Nie ma to często uzasadnienia chociażby z uwagi na fakt, że w kolejnych latach (po okresie 5 letnim) zobowiązanie to staje się już tylko jednoroczne. Zwracano także uwagę na opóźnienia w informowaniu rolników o odstąpieniu od sankcji niedotrzymania umowy wówczas, gdy gospodarstwo zostało przekazane następcy w ramach działania renta strukturalna. Bardzo liczne były uwagi i postulaty zmian odnoszące się do negatywnej oceny braku waloryzacji dopłat. Obowiązujące obecnie płatności ustalone były w roku poprzedzającym akcesję Polski do UE i wówczas stanowiły przybliżony poziom strat w dochodach rolniczych wynikający z utrudnień przyrodniczych (lub innych gospodarczych). Przykładowo dopłata jaką otrzymują rolnicy gospodarujący na obszarach górskich wynosi 320 zł. co w 2004 r. stanowiło niemal równowartość 1t owsa¹⁰. W 2012 r. kwota ta stanowi już tylko równowartość 3-3,5 q owsa. Stąd respondenci zwracali uwagę na zanik motywacyjny funkcji tej formy wsparcia gospodarstw.



Rys. 2. Krytyczne oceny obowiązującego obecnie systemu wsparcia gospodarstw prowadzących produkcję na obszarach ONW

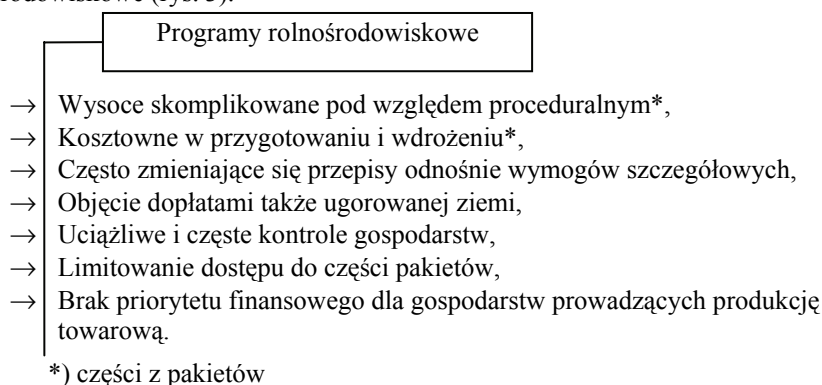
Źródło: opracowanie własne.

W pewnej mierze, wraz z innymi uwarunkowaniami przyczynia się to do porzucania rolniczego użytkownika ziemi na obszarach ONW. Innym postulatem a zarazem krytyczną uwagą do obowiązującego systemu wsparcia jest wyłączenie ze wsparcia terenów rolniczych zlokalizowanych w obrębie miast. Przed laty małe miasta położone w Karpatach niejako chcąc wzmocnić swą miejskość chętnie przyłączały do

¹⁰ W. Musiał: Wstępna ocena pierwszego roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej w obszarze problemowym rolnictwa – wybrane aspekty. Wieś i doradztwo 1-2/41-42/ Kraków 2005, s. 2-6.

swego terytorium sąsiadujące przysiółki a nawet wioski. Obecnie tereny te są pozbawione części wsparcia wynikającego z WPR. Na obszarach pogórskich nadal dość często zgłaszane są uwagi i zastrzeżenia odnośnie nieprawidłowości w zakresie delimitacji obszarów o specyficznych utrudnieniach do produkcji rolnej. Często rolnicy poprzez porównanie położenia użytkowanej ziemi z ziemią sąsiada, ale położoną na obszarze uprawnionym do wsparcia oceniają, że ich ziemia powinna być także objęta wsparciem. Samorządy części gmin położonych na pograniczu Pogórza Karpackiego wykonywały (na swój koszt), dodatkowe ekspertyzy i wyceny warunków topograficznych. W sytuacji, gdy dana wycena była korzystna dla rolników, sąsiednie wsie lub pojedynczy rolnicy także zgłaszali do różnych organizacji i instytucji zawodowych swoje pretensje i sugestie zmian.

Bardzo liczne uwagi i postulaty wnosili badani respondenci (instytucje) do procedowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013. Odnosząc się do najczęściej powtarzających się słabych stron, niedogodności i mankamentów PROW (o takie pytano w ankiecie), szczególną uwagę respondenci zwrócili na programy rolnośrodowiskowe (rys. 3).

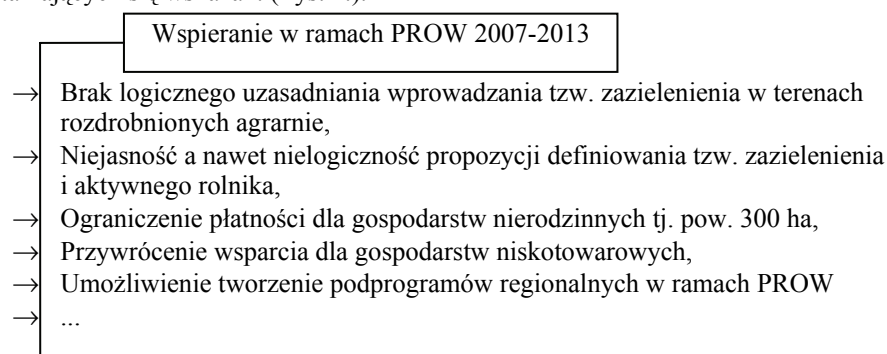


Rys. 3. Krytyczne oceny wdrażanych programów rolnośrodowiskowych
Źródło: Badania własne

PR rozbudowane w swej strukturze, skomplikowane pod względem proceduralnym, w tym dokumentacyjnym oraz bywają dość kosztowne w przygotowaniu. Respondenci zwracali uwagę, że uczestnictwo w programach rolnośrodowiskowych naraża beneficjentów na negatywne konsekwencje w przypadku nie spełnienia często zmieniających się przepisów dotyczących specjalnych i specyficznych wymogów, ustalanych na szczeblu krajowym. Mocno podkreślany był paradoks polegający na otrzymywaniu przez rolników dopłat rolnośrodowiskowych za odłogowanie ziemi. Jest to zdaniem respondentów całkowite pomylenie istoty i idei działań służących środowisku tj. wynikających z utrzymywania gospodarstwa i prowadzenia w nim produkcji rolnej. Liczne są także uwagi do limitowania dostępu do części pakietów rolnośrodowiskowych, przy czym np. limity zwierząt ras rodzinnych są bardzo małe i wydaje się, że zagrażają utrzymaniu wystarczającej zmienności genetycznej, żywotności i zdrowotności wybranych ras bydła lub koni. Gospodarstwa ekologiczne w polskim systemie prawa, na co zwrócili uwagę respondenci nie tylko nie

muszą prowadzić produkcji rolniczej, ale także gdy taką prowadzą nie są zobowiązane produkować na rynek. Podatnik dopłaca więc do rolników, którzy produkują tzw. zdrową żywność wyłącznie na potrzeby swojej rodziny. Stan taki wydaje się być wysoce nieefektywny i niesprawiedliwy, chociażby z racji zmniejszenia podaży produktów ekologicznych co bez wątpienia przekłada się na ich wyższą cenę.

Także liczne uwagi i postulaty dotyczyły potrzeby doskonalenia PROW programowanego dla nowej perspektywy finansowej 2014-2020. Najczęściej związane one były z przywróceniem korzystnych dla regionów o rozdrobnionym i zapóźnionym w rozwoju działaniach wspierających żywotność gospodarstw lub stanowiących ich wsparcie socjalne. Część z nich odnosiła się w sposób krytyczny do propozycji rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (.....). Ze względu na obszerność materiału dotyczącego zgłoszonych postulatów odnośnie programowego PROW na nową perspektywę czasową autorzy opracowania odnieśli się wyłącznie do najczęściej powtarzających się wskazań. (rys. 4.).



Rys.4. Pozostałe powtarzające się postulaty odnośnie doskonalenia instrumentów PROW dla nowej perspektywy zadaniowej i finansowej 2014-2020.

Źródło: Badania własne

Często powtarzającą się uwagą, a w efekcie także postulatem jest potrzeba rezygnacji z utrzymania odłogów na cele tzw. zazielenienia. Propozycja rozporządzenia (COM 2011/625) przewiduje aby na ten cel przeznaczyć co najmniej 7% gruntów ornych. Argumentami przeciwko tej propozycji są m.in. duże rozdrobnienie działek rolnych, duża zmienność i różnorodność sposobów użytkowania ziemi, duża ilość odłogów, ugorów i zakrzaczeń, duża liczba miedz i zadarnionych pasów antyerozyjnych na zboczach. Sporo negatywnych emocji i niezrozumienia odnosi się do propozycji ograniczenia wspierania i do sposobu definiowania tzw. aktywnego rolnika. Definiowanie rolnika opiera się o udział dopłat w strukturze dochodów rolnika dwu- lub wielozawodowego, a nie do jego faktycznej aktywności w zakresie adekwatnego zagospodarowania ziemi rolniczej. Rolnicy, a za nimi organizacje rolnicze i okołorolnicze badanych województw o dużym rozdrobnieniu agrarnym widzą potrzebę większego wsparcia ich Interesariuszy tj. gospodarstw małych i średnich. Stąd też jednym z postulatów jest ograniczenie pełnych dopłat obszarowych tj. bezpośrednich i ONW dla gospodarstw o powierzchni powyżej 300 ha, tj. nie stanowiących gospodarstw rodzinnych. Z drugiej strony proponuje się aby przywrócić w nowym PROW wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych. W regionie tym jest bowiem duża

grupa gospodarstw, dla których wsparcie to miało (i może mieć) duże znaczenie w zakresie chociażby odnowy własnego skromnego parku maszynowego. Interesujące są wyniki badań ankietowych dotyczące działania pt. Renty strukturalne. Część respondentów podkreśla jego dużą rolę i celowość podtrzymania także w latach następnych. Są także zgłaszane postulaty aby zaniechać tej formy wsparcia i w jej miejsce wprowadzić inne mechanizmy rekompensaty za trwałe wyjście rolnika z produkcji rolniczej. Często w odpowiedziach na pytania dotyczące doskonalenia PROW respondenci zwracali uwagę na potrzebę tworzenia przez poszczególne województwa programów regionalnych. Z innych badań i obserwacji autorów opracowania wynika, że różne gremia opiniotwórcze i decyzyjne województwa podjęły pracę nad wprowadzeniem regionalizacji, przynajmniej części WPR. Pozostałe uwagi i postulaty dotyczą różnych sfer wsparcia, także na poziomie krajowym, w tym podwyższenia dopłat do paliwa rolniczego, do ubezpieczeń upraw, zwiększenia dopłat dla młodych rolników, koordynowania na szczeblu gminy wydzierżawiania ziemi itp.

5. Podsumowanie

Przeprowadzone badania wśród rolniczych organizacji społeczno-zawodowych i instytucji okołorolniczych wskazały na ich bardzo dobre rozeznanie w realizowanej WPR i zakresie proponowanych reform. Zgłoszone krytyczne uwagi i postulaty odnoszące się do propozycji reformowania WPR mają w zdecydowanej przewadze charakter rzeczowy i wyważony. Powszechnie zwracano uwagę na krzywdzące, zdaniem respondentów zaniżanie w stosunku do krajów Europy Zachodniej poziomu dopłat bezpośrednich. Ważnym mankamentem dopłat do obszarów ONW (ale także poziomu innych dopłat) jest brak ich waloryzacji i stąd spadek ich wartości realnej. W południowej Polsce powszechna jest opinia o potrzebie większego dostosowania WPR i instrumentów wsparcia do specyfiki przyrodniczej i agrarnej regionów. Widoczne jest zaniepokojenie reformami WPR, zwłaszcza w odniesieniu do gospodarstw małych, które mogą przynieść nową falę dezagraryzacji wsi i powiększanie się zjawiska porzucania produkcji rolnej przez gospodarstwa małe i nawet średnio małe.

Literatura:

- Czyżewski A., Stępień S.: Punkt widzenia Polski i innych państw członkowskich UE na WPR 2014-2020. *Journal of Agribusiness and Rural Development* 3(25), Poznań 2012.
- Musiał W.: Wstępna ocena pierwszego roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej w obszarze problemowym rolnictwa – wybrane aspekty. *Więś i doradztwo* 1-2/41-42/ Kraków 2005.
- Musiał W.: Wspólna Polityka Rolna wobec drobnych gospodarstw rolnych. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Krakowie. Kraków 2012.
- Tańska-Hus B., Orlewska M. : Pojęcie gospodarstwa rolnego i rodzinnego w ustawodawstwie UE i w Polsce. *Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu* Nr 540, Wrocław 2006.
- Wieliczko B. : Zmiany w WPR na lata 2014-2020 a modernizacja polskiej wsi i rolnictwa. *Journal of Agribusiness and Rural Development* 3 (25), Poznań 2011
- Zagórski M.: Wspólna Polityka Rolna 2013 Plus – reforma na rozdrożu. *Forum Inicjatyw Rozwojowych*. Warszawa 2011.
- Zegar J.: Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku. *Więś i Rolnictwo* 3 (148). Warszawa 2010.

Summary

The main aim of this article is an attempt at evaluation of chosen actions and instruments of financial support of CAP which have been implemented between 2007 – 2013. The source material was collected on the basis of a survey form conducted in multifarious institutions aimed at evaluation and implementation of CAP. The survey was based on the data gathered in five southern voivodeships. The descriptive method combined with tables and drawings complements this article. Not only did the results enable to adumbrate the most conspicuous negative sides of the current instruments of financial support, but they were also extremely helpful in the formulation of the demands concerning changes in CAP after the year 2013.

Informacja o autorach:

Dr inż. Wojciech Sroka

Instytut Ekonomiczno-Społeczny
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie
Email: w.sroka@ur.krakow.pl

Prof. dr hab. Wiesław Musiał

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa
Polskiej Akademii Nauk
Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa
mmusial@cyf-kr.edu.pl

Aneta Suchoń

Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój spółdzielczości rolniczej¹

Impact of the Common Agricultural Policy on the development of agricultural cooperatives

Przedstawiono podstawowe cele Wspólnej Polityki Rolnej i rozwoju obszarów wiejskich oraz zaprezentowano ogólne informacje na temat istoty spółdzielczości oraz spółdzielni w „starych” państwach UE. W dalszej części rozważania koncentrowały się na regulacjach prawnych i danych statystycznych dotyczących spółdzielni rolniczych w Holandii, Włoszech, Niemczech i Polsce. Zaprezentowano także zagadnienie pozycji spółdzielni rolniczych w łańcuchu dostaw żywności oraz wskazano na możliwości rozwoju spółdzielni w perspektywie nowych założeń Wspólnej Polityki Rolnej 2014-2020. W podsumowaniu Autorka stwierdziła, że jednej strony występuje wpływ Unii Europejskiej, a szczególnie Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój spółdzielczości rolniczej, z drugiej spółdzielczość jest jednym z instrumentem realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej.

Wstęp

Spółdzielczość rolnicza ma długą historię sięgającą początków XIX wieku, ale do jej rozwoju w Europie niewątpliwie przyczyniło się powstanie w 1957 r. EWG (obecnie: Unii Europejskiej) i Wspólna Polityka Rolna (dalej WPR). Już bowiem we wrześniu 1959 r. krajowe zrzeszenia spółdzielcze sektora rolnego utworzyły Komitet COGECA (Generalny Komitet Spółdzielni Rolniczych Unii Europejskiej). Organizacja ta, mająca siedzibę w Brukseli, jest przedstawicielem spółdzielni rolniczych, leśnych i rybackich, reprezentuje ich interesy w instytucjach publicznych Unii Europejskiej, organizacjach europejskich i międzynarodowych. Spółdzielnie rolnicze, dostarczające ponad 50% środków produkcji w tej branży gospodarki oraz mające udział w zbiorach, przetwórstwie i wprowadzaniu na rynek produktów rolnych wyższy niż 60%, bez wątplenia stanowią ważny element gospodarki Unii Europejskiej².

Warto podkreślić, że spółdzielczość jest instrumentem zwiększającym konkurencyjność producentów rolnych. Ich wspólne działania pozwalają na uzyskanie z jednej strony wyższej ceny za produkty rolne, z drugiej na zmniejszenie kosztów produkcji oraz inwestowanie w przetwórstwo. Rolnicy dzięki członkostwu w spółdzielniach realizują założenia WPR związane z modernizacją gospodarstw, innowacyjnością i ochroną środowiska.

Celem artykułu jest zatem, po pierwsze, określenie wpływu WPR na kierunki rozwoju spółdzielczości rolniczej w Holandii, Niemczech, Włoszech i Polsce, po drugie, wskazanie unijnych i krajowych przepisów prawnych, które zachęcają do rozwoju spółdzielczości rolniczej.

¹ Artykuł został przygotowany w ramach własnego projektu badawczego „Spółdzielczość w rolnictwie i na terenach wiejskich w ustawodawstwie polskim oraz wybranych państw europejskich”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

² <http://www.copa-cogeca.be/CogecaHistory.aspx> [Data odczytu: wrzesień 2012].

Cele Wspólnej Polityki Rolnej i rozwoju obszarów wiejskich

Według Traktatu Rzymskiego z 1957 r., a obecnie art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³, główne cele WPR to: zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej; zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie; stabilizacja rynków; zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw; zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów. Okazuje się, że do realizacji tych celów od wielu lat wykorzystywana jest właśnie m.in. spółdzielczość. Poza tym jedno z założeń WPR stanowi, że podstawową jednostką produkcyjną w rolnictwie Unii Europejskiej jest gospodarstwo rodzinne. Niezależnie od swej wielkości jest ono jednostką małą, a na rynku europejskim i światowym występuje coraz mniejsza liczba przedsiębiorców, którzy zainteresowani są nabywaniem produktów u rozproszonych producentów rolnych⁴. Członkostwo w spółdzielni umożliwia im rozwój i zwiększa ich konkurencyjność na rynku europejskim. Od kilku lat niezmiernie istotnymi zagadnieniami są niewątpliwie: ochrona środowiska w rolnictwie, czyli wspieranie działalności rolniczej prowadzonej metodami przyjaznymi środowisku, promowanie i podejmowanie działań mających na celu łagodzenie skutków zmiany klimatu, a także działalność innowacyjna. Nowe cele rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR wpływają na poszerzanie przedmiotu działalności spółdzielni rolniczych. W takich państwach, jak: Dania, Francja, Niemcy czy Holandia, spółdzielnie zajmują się nie tylko skupem produktów rolnych, ale także często angażują się w: przetwórstwo, ochronę środowiska, ochronę klimatu poprzez budowę biogazowni, wprowadzanie innowacji w zakresie sprzętu technicznego czy nowych upraw.

Spółdzielnie są istotnym podmiotem na rynkach rolnych większości państw Unii Europejskiej. To dzięki nim producentom rolnym łatwiej sprostać coraz to nowym wymaganiom wynikającym z przepisów unijnych. W wielu regionach Europy odnotować należy stosunkowo wysoki udział spółdzielni w rynku mleka, owoców i warzyw, mięsa i zbóż (tabela 1).

Niewątpliwie funkcjonowanie COGECA wpływa na rozpowszechnianie spółdzielczości rolniczej i rybackiej w Unii Europejskiej. Organizacja ta reprezentuje interesy około 40 tys. spółdzielni rolniczych, zatrudniających około 660 tys. osób i generujących roczny obrót w wysokości ponad 300 mld euro. W momencie utworzenia Komitet COGECA składał się tylko z 6 członków, a obecnie tworzy go 35 na pełnych prawach i 4 stowarzyszonych z całej Unii Europejskiej. Do Komitetu COGECA należy również 36 organizacji partnerskich⁵.

³ Wersja skonsolidowana Dz. U. UE C 115 z dnia 9 maja 2008 r., s. 1 i nast.; Dz.U.UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r. s. 1. Zgodnie z Traktatem lizbońskim (art. 2) Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską został zmieniony na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁴ <http://www.krs.org.pl> [Data odczytu: wrzesień 2012].

⁵ <http://www.copa-cogeca.be/CogecaHistory.aspx> [Data odczytu: wrzesień 2012].

Tabela 1. Udział spółdzielni w wybranych „starych” państwach Unii Europejskiej w rynku rolnym w 2003 r. (%).

Kraj	produkty mleczne	owoce i warzywa	mięso	zboża
Austria	94	-	20	60
Belgia	50	80	25	40
Dania	97	30	93	80
Francja	37	50	88	-
Hiszpania	40	40	30	35
Holandia	84	60	35	-
Irlandia	97	-	70	69
Niemcy	68	45	35	-
Portugalia	65	35	-	-
Wielka Brytania	98	45	30	20
Włochy	38	41	15	15

Źródło: dane statystyczne według COGECA za 2003 r.⁶ oraz Krajowej Rady Spółdzielczej www.krs.org.pl

Główną cechą spółdzielni jest działanie tego podmiotu na korzyść i dla zysku członków, a nie własnego. Spółdzielnie w rolnictwie funkcjonują tylko i wyłącznie dzięki gospodarstwom rolnym członków. W nich bowiem wytwarzane są produkty rolne, które następnie dostarczane są do spółdzielni. Uchwalona przez XXXI Jubileuszowy Kongres Międzynarodowego Związku Spółdzielczego w Manchesterze w dniach 20-22 września 1995 r. Deklaracja Spółdzielczej Tożsamości określa, że *spółdzielnia jest autonomicznym zrzeszeniem osób, które zjednoczyły się dobrowolnie w celu zaspokojenia swoich wspólnych aspiracji i potrzeb ekonomicznych, społecznych i kulturalnych poprzez wspólposiadane i demokratycznie kontrolowane przedsiębiorstwo*⁷.

Regulacje prawne dotyczące spółdzielni w „starych” państwach UE, szczególnie w Holandii, Włoszech i Niemczech

Mimo że Komisja Europejska w wielu dokumentach podkreślała, że ekonomia społeczna i spółdzielnie przyczyniają się do realizacji kluczowych celów Unii Europejskiej, takich jak polityka społeczna i zatrudnienie, rozwój regionalny oraz rolnictwo, nie ma ogólnego unijnego aktu prawnego dotyczącego zakładania oraz funkcjonowania spółdzielni⁸. Zagadnienia te są przedmiotem regulacji krajowych każdego państwa członkowskiego. Wyjątkiem jest spółdzielnia europejska, której ogólne zasady działania zawarte zostały w rozporządzeniu Rady Nr 1435/2003/WE z 22.7.2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej⁹, uzupełnione przez dyrektywę Rady Nr 2003/72/WE z 22.7.2003 r.¹⁰. W dalszej części artykułu przedstawione zostaną krótkie

⁶ COGECA: *Agriculture Cooperative in Europa, Main issue and Trends*, Brussels 2003, <http://www.copa-cogeca.be/Menu.aspx?lang=en>. [Data odczytu: maj 2012].

⁷ Krajowa Rada Spółdzielcza: *Fundusze Europejskie instrumentem realizacji strategicznych i antykryzysowych programów dla spółdzielczości*, Wyd. KRS, Warszawa 2009, s. 50 i n.

⁸ Komisja Europejska: *Biała Księga o przedsiębiorstwach spółdzielczych. Dokument konsultacyjny Unii Europejskiej*, Bruksela 2001, s. 4 i n.

⁹ Dz.Urz. WE nr L.207 z 18.08.2003 r., s.1.

¹⁰ Dyrektywa Rady nr 2003/72/WE z 22.7.2003 r. uzupełniająca statut spółdzielni europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników, Dz.Urz. WE nr L.207 z 18.08.2003 r., s. 25.

informacje na temat regulacji prawnych i działalności spółdzielni w wybranych państwach Unii Europejskiej.

Holandia

Spółdzielnie w Holandii mają długą tradycję i odgrywają ważną rolę w życiu gospodarczym, szczególnie w rolnictwie¹¹. Są to popularne podmioty na rynku mleka, owoców i warzyw, w przetwórstwie mięsa, w zakresie usług rolniczych oraz bankowości, jak również ubezpieczenia. Spółdzielnie są wykorzystywane także w budownictwie, opiece zdrowotnej i edukacji. Aktualnie jednak liczba spółdzielni w Holandii zmniejsza się. Sektor spółdzielczy w zakresie rolnictwa i bankowości wykazuje bowiem silną tendencję do koncentracji. Łączenie podmiotów oraz rozszerzanie przedmiotu działalności powoduje, że spółdzielnie w tym kraju wykazują jednak stabilny wzrost przychodów. Mimo że spółdzielczość rolnicza w Holandii jest bardzo popularna i przez cały czas członkostwa tego kraju w Unii Europejskiej przystosowuje się do zmian WPR, nie ma odrębnej ustawy poświęconej temu sektorowi spółdzielczości. Podstawowa regulacja odnosząca się do wszystkich branż spółdzielczości zawarta jest w kodeksie cywilnym¹². Według tego aktu prawnego przedmiotem spółdzielni musi być realizowanie pewnych materialnych potrzeb jej członków w ramach umów, innych niż kontrakty ubezpieczenia, zawartych z nimi stosownie do prowadzonej działalności gospodarczej lub powodujących jej wykonywanie dla uzyskania korzyści przez członków.

Podstawą działalności spółdzielni jest statut, który musi być sporządzony w formie aktu notarialnego. Może ona realizować interesy pozaekonomiczne, o ile wewnętrzne dokumenty tego nie wykluczają i jest to powiązane z jej celem gospodarczym. Spółdzielnie są tworzone albo *ex novo* przez utworzenie nowej osoby prawnej lub przez połączenia między dwoma bądź więcej spółdzielniami już istniejącymi lub poprzez przekształcenie już istniejącej spółki handlowej w spółdzielnię. Ustanowienie nowej spółdzielni wymaga z reguły minimum dwóch założycieli, którzy są pierwszymi jej członkami. Zgodnie z prawem omawianego kraju, za wyjątkiem ograniczeń dotyczących działalności ubezpieczeniowej, spółdzielnia może podjąć różnego rodzaju działalność gospodarczą. Takie regulacje pozwalają na rozszerzenie działalności spółdzielni rolniczych o nowe wyzwania związane z WPR. Wspomnieć można o spółdzielniach zajmujących się ochroną środowiska, przetwórstwem czy ochroną klimatu poprzez budowę np. biogazowni. Holenderski system prawny dotyczący spółdzielni uważany jest za liberalny. Pozwala on łatwo założyć spółdzielnię i poszerzyć jej przedmiot.

W Holandii popularne są także giełdy towarowe prowadzone często w formie spółdzielni. Za ich pośrednictwem na rynek tego kraju trafiła w 2001 r. m.in. cała produkcja mączki ziemniaczanej, 95% kwiatów, 76% owoców i warzyw, 83% mleka

¹¹ Holenderskie spółdzielnie, w tym również rolnicze powstawały już w XIX. W tym czasie uchwalone zostały też przepisy dotyczące spółdzielni, np. Gesetz zur Regelung der genossenschaftlichen Vereine z 12 listopada 1876 r. Zob. Ch. Lucas: *Das Genossenschaftsrecht der Niederlande*. Band 47, Shaker Verlag, Aachen 2011, s. 16 i n.

¹² Ger J.H. van der Sangen: *Netherlands*, in: *Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), Part II. National Report*. Report drawn up following call for tender no. ENTR/2009/021 of 23 April 2009 from the European Commission. Bruksela 2010, s. 779 i n.

i 63% cukru¹³, 70% złowionych ryb, 75% roślin ozdobnych i niemal cała masa towarowa cebulek kwiatowych. Giełdy to miejsca, w których nie tylko gromadzi się produkty ogrodnicze i oferuje je odbiorcy, ale także świadczy usługi, z których odpłatnie korzystają producenci mający możliwość: schładzania warzyw, przechowywania owoców przez dowolny okres, jak również hurtownicy dzierżawiący pomieszczenia zarówno biurowe, jak i inne niezbędne do przygotowania towaru na eksport bądź dla odbiorców krajowych¹⁴. W 1996 r. dziewięć spółdzielni giełd owocowo-warzywnych połączyło się i utworzyły The Greenery B.V., jako centrum sprzedaży i marketingu¹⁵. Do koncentracji spółdzielni i zmian w strukturze na rynku owoców i warzyw niewątpliwie przyczyniły się zmiany WPR i sytuacja gospodarcza w Europie oraz na świecie¹⁶.

Włochy

W państwie tym spółdzielczość jest bardzo rozwinięta. To właśnie te podmioty przyczyniają się rozwojowi włoskiego rolnictwa oraz obszarów wiejskich i rozwiązywania ich problemów. Mimo że włoski ustawodawca wprowadza instrumenty mające zachęcać do tworzenia spółdzielni, nie oznacza to jednak, że prawo, które ich dotyczy, jest proste. Okazuje się bowiem, że uregulowane jest w wielu ustawach. Przede wszystkim warto zaznaczyć, że spółdzielczość we Włoszech ma umocowanie konstytucyjne. Artykuł 45 Konstytucji Republiki Włoskiej stwierdza „*Republika uznaje społeczną funkcję spółdzielczości o charakterze samopomocowym i non-profit. Ustawodawca wspiera i wspomaga rozwój spółdzielczości za pomocą stosowania najbardziej odpowiednich środków oraz gwarantuje jej charakter i cele poprzez odpowiednie instrumenty prawne*”¹⁷. Przepisy dotyczące spółdzielni zawarte są przede wszystkim w Kodeksie Cywilnym (art. 2511 i następne), ale także dekretach i ustawach, np. dekrete z 2 sierpnia 2002 r., n. 220., ustawie z 8 listopada 1991 r., n. 381, dotyczącej spółdzielni socjalnych.

Artykuł 2511 włoskiego kodeksu cywilnego definiuje spółdzielnię jako „spółkę o zmiennym kapitale, pełniącą zadanie samopomocy, zarejestrowaną w rejestrze odpowiednim dla spółdzielni”. W rozumieniu prawa włoskiego rola samopomocy oznacza w tym przypadku działalność na rzecz i w interesie członków spółdzielni. Celem spółdzielni jest bowiem co do zasady zapewnienie pracy lub wymiana towarów i usług między jej członkami dzięki zawieraniu umów, które są możliwie jak najkorzystniejsze dla nich. Dla praktyki bardzo istotne jest pojęcie spółdzielni o przeważającej wzajemności. To właśnie te podmioty mogą korzystać m.in. z ulg podatkowych. W spółdzielniach rolnych warunek przewagi występuje, kiedy wielkość

¹³ http://www.exporter.pl/kraje/k_europa/holandia_2001.html [Data odczytu: wrzesień 2012].

¹⁴ http://www.exporter.pl/kraje/k_europa/holandia_2001.html. [Data odczytu: wrzesień 2012].

¹⁵ Spółdzielnia VTN jest 100% współnikiem The Greenery BV.

¹⁶ Szerzej na temat rynku owoców i warzyw oraz spółdzielni w Holandii zob. J. Bijman: *Essays on Agricultural Co-operatives; Governance Structure in Fruit and Vegetable Chains (Cooperaties en beheersstructuur in groente- en fruitketens)*, praca doktorska z 2002 r. dostępna w formie elektronicznej w Bibliotece Komisji Europejskiej w Brukseli.

¹⁷ A. Fici and Ch. Strano: *Italy*, in: *Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), Part II. National Report*. Report drawn up following call for tender no. ENTR/2009/021 of 23 April 2009 from the European Commission. Bruksela 2010, s. 671 i n.

lub wartość produktów wniesionych przez członków jest wyższa niż 50% ilości lub wartości całkowitej produktów spółdzielni¹⁸.

We Włoszech w rolnictwie funkcjonowało w 2008 r. ponad 5700 spółdzielni w rolnictwie. W tym więcej niż 1400 spółdzielni usługowych, 978 spółdzielni mleczarskich oraz producentów mleka, 1155 spółdzielni owocowo-warzywnych, 502 spółdzielnie producentów mięsa, 583 winiarskie, 341 oliwek. Innych działających w rolnictwie spółdzielni jest ponad 780. Ich łączne obroty w 2010 r. wyniosły ponad 30 mld euro. Członkami było ponad 866.600 producentów rolnych, a pracowników 90.573¹⁹.

Spółdzielnie włoskie, zapewniając dodatkowe miejsca pracy, przyczyniając się do rozwiązywania lokalnych problemów, rozwoju gospodarczego i społecznego, demokracji ekonomicznej oraz modernizacji rolnictwa, wpisują się w cele WPR. Przykładowo na południu tego państwa w latach 50. istniało wiele małych gospodarstw rolnych. Trudności związane z tą strukturą starały się rozwiązać spółdzielnie rolników, w ramach których członkowie wspólnie sprzedawali plony, m.in. pszenicę, wprowadzali także nowocześniejsze metody uprawy oraz nowe nasiona. Produkty rolne stanowią surowiec dla piekarni, cukierni czy mleczarni. I tak w rejonie Kampania liczba rolniczych spółdzielni wzrosła z zaledwie 34 w 1951 r. do 430 w ciągu 20 lat, a na Sardynii z 86 do 686. Tendencja wzrostowa występowała także w latach 80. i 90.²⁰. Do największych obecnie spółdzielni w sektorze rolno-spożywczym zaliczyć należy Agricola Tre Valli (animal products and feedings) z obrotem ponad 2332 mld, Gesco (poultry), Gruppo Conserve Italia²¹.

Niemcy

Za twórcę nowoczesnej niemieckiej spółdzielczości wiejskiej uważany jest Friedrich Wilhelm Raiffeisen. Mimo że działał on w XIX, jego idee nadal są popularne na wsi niemieckiej. Świadczy o tym fakt, że niemiecki rolnik jest członkiem co najmniej dwóch spółdzielni rolniczych zrzeszonych w Niemieckiej Organizacji Raiffeisen (der Raiffeisen-Organisation). Należą do niej przed wszystkim spółdzielnie typu Raiffeisen producentów bydła i mięsa, wina, owoców i warzyw; związane z bioenergią, gorzelnictwem i leśnictwem, a także działające na terenie landów wschodnich spółdzielnie produkcji rolnej. Łącznie w rolnictwie i na terenach wiejskich działa ponad 3 tys. spółdzielni, nie wliczając banków, których w Niemczech jest więcej niż tysiąc²².

Niemcy to państwo, w którym istnieje odrębna ustawa o spółdzielniach, tj. Gesetz betreffend die Erwerbs und Wirtschaftsgenossenschaften – obecnie Genossenschaftsgesetz²³. Co ciekawe i warte podkreślenia, akt ten został uchwalony już

¹⁸ Art. 2512, 2513 włoskiego kodeksu cywilnego.

¹⁹ COGECA: *Agricultural Cooperatives in Europa, Main Issues and Trends*, Brussels 2010, s. 61.

²⁰ Di Falco, M. Smale and Ch. Perrings: *The role of agricultural cooperatives in sustaining the wheat diversity and productivity: the case of southern Italy*, "Environmental and Resource Economists" 2008, Nr 39, s. 5 i n. C. Borzaga, C. Carini, E. Costa, M. Carpita and M. Andreaus: *La cooperazione in Italia nel 2008*, "Euricse Working Papers" 2012 Nr 26, s. 3 i n.

²¹ COGECA: *Agricultural Cooperatives in Europa, Main Issues and Trends*, Brussels 2010, s. 61.

²² Dane statystyczne <http://www.raiffeisen.de/> [Data odczytu: wrzesień 2012].

²³ Gesetz betreffend die Erwerbs und Wirtschaftsgenossenschaften, ogłoszona w dniu 01.05.1889 (RGBl. s. 55 ze zm), weszła w życie z dniem 1 października 1889 r. Obecna nazwa Genossenschaftsgesetz, zwana dalej GenG.

w 1889 r. i obowiązuje do dnia dzisiejszego. Oczywiście był kilka razy nowelizowany (w tym także uproszczono nazwę) w związku ze zmieniającymi się uwarunkowaniami gospodarczymi i społecznymi. Przede wszystkim należy podkreślić, że z dniem 18 sierpnia 2006 r. weszła w życie ustawa z 14 sierpnia 2006 r. o wprowadzeniu spółki europejskiej oraz zmieniająca prawo spółdzielcze²⁴, uproszczająca zasady tworzenia i funkcjonowania spółdzielni. Wzmocniono w niej prawa członków i wprowadzono możliwość włączenia w struktury spółdzielcze członków inwestorów²⁵.

Według § 1 Genossenschaftsgesetz spółdzielnia jest zrzeszeniem o nieokreślonej liczbie członków, których cel skierowany jest na wspieranie ich przychodów i interesów gospodarczych albo ich socjalnych i kulturalnych potrzeb poprzez prowadzenie wspólnej działalności gospodarczej. Po zarejestrowaniu nabywa ona status spółdzielni zarejestrowanej. Ponadto spółdzielnie mogą uczestniczyć w spółkach i innych zrzeszeniach osób, łącznie ze stowarzyszeniami prawa publicznego, jeśli służą one wspieraniu interesów gospodarczych członków spółdzielni albo ich socjalnych i kulturalnych aspiracji albo działaniom na rzecz spółdzielni²⁶.

Warto podkreślić, że w ciągu ostatnich pięciu lat zostało założonych ponad 700 spółdzielni w Niemczech. Są to podmioty działające zarówno w dziedzinie energii odnawialnej, ochrony zdrowia i handlu detalicznego, jak i usług, a także w ramach przetwórstwa roślinnego i zwierzęcego. Liczba ta pokazuje, że idea współpracy, samopomocy, samorządności, szczególnie w trudnych ekonomicznie czasach w Niemczech jest nadal popularna²⁷.

Jak już podkreślono, WPR coraz większą wagę przywiązuje do zagadnienia ochrony środowiska w rolnictwie i ochrony klimatu. Realizując te postulaty, ale przede wszystkim oceniając potrzeby gospodarcze, od kilku lat w Niemczech spółdzielnie rolnicze angażują się w budowę biogazowi. Do takiego działania zachęcają przepisy podatkowe przewidujące zwolnienia i ulgi dla omawianych podmiotów²⁸. Obecnie w świetle prawa niemieckiego bardzo łatwo założyć spółdzielnię albo poszerzyć jej działalność. Możliwe jest także przekształcenie spółki w spółdzielnię. Taką ewentualność przewiduje ustawa o przekształceniach (Umwandlungsgesetz) z 1994 r.²⁹

Warto także wspomnieć o rolniczych spółdzielniach produkcyjnych, zwanych LPG, bardzo popularnych w dawnej NRD. Z dniem 3 października 1990 r. nastąpiło zjednoczenie Niemiec, przynosząc także zmiany w rolnictwie. Po włączeniu landów dawnej NRD do RFN skończył się wreszcie okres kolektywizmu i rozpoczęła swoboda wyboru formy prowadzenia działalności rolniczej. W pierwszej kolejności rozwiązać

²⁴ Gesetz zur Einführung der Europäischen Genossenschaft und zur Änderung Genossenschaftsrechts, BGBl. I 2006, s. 1911-1957.

²⁵ M. Geschwandtner, M. Helios: *Genossenschaftsrecht, Das neue Genossenschaftsgesetz und die Einführung der Europäischen Genossenschaft*, Freiburg–Berlin–München 2006; V. Beuthien: *Die Europäische Genossenschaft als gesellschaftsrechtliche Herausforderung – Was muss ein Genossenschaftsgesetz leisten?* „Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen“ 2007 Bd. 57, s. 3-16

²⁶ Zob. szerzej E. Steinle, Ch. Terbrack: *Gründung der Genossenschaft und Genossenschaftsregister* w: *Beck'sches Handbuch der Genossenschaft*, red. M. Helios, Th. Strieder, C.H. Beck, München 2009, s. 75 i n.

²⁷ Zob. szerzej H. Münkner: *Germany*, w: *Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), Part II. National Report*, Brussels 2010, s. 560 i n.

²⁸ Chodzi przede wszystkim o § 5 Ust.Nr.14 Körperschaftsteuergesetz (KStG), BGBl. I S. 4144.

²⁹ Gesetz zur Bereinigung des Umwandlungsrechts z 28 października 1994 r. (BGBl. I S. 3210; 1995 I S. 428), zmieniający ostatnio ustawę z 22 grudnia 2011 (Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044).

należało jednak problem dalszego funkcjonowania spółdzielni produkcji rolnej (LPG). Dlatego w dniu 29 czerwca 1990 r. uchwalona została ustawa w sprawie dostosowania rolnictwa³⁰, stanowiąca podstawę przekształceń w mieniu wspomnianych podmiotów gospodarczych. W jej świetle każda spółdzielnia założona na podstawie socjalistycznego prawa dawnej NRD musiała przekształcić się w jedną z następujących form prawnych: spółdzielnię zarejestrowaną według ustawy z 1 kwietnia 1889 r. o spółdzielniach (obowiązującej na terenie RFN), spółkę osobową (prawa cywilnego, komandytową), spółkę kapitałową (spółkę akcyjną albo spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością)³¹. Według danych statystycznych 1262 (ponad 70%) spółdzielni wybrało pierwszą z wymienionych możliwości³².

W kolejnych latach niektóre zarejestrowane spółdzielnie rozwiązały się, połączyły czy przekształciły, a ich liczba ostatecznie ustabilizowała się na poziomie ponad 800 podmiotów³³. Dzięki funkcjonowaniu według zasad spółdzielczych, a przede wszystkim możliwości korzystania z płatności bezpośrednich i innych środków unijnych, obecnie działające na terenach nowych landów spółdzielnie LPG stanowią nowoczesne podmioty gospodarcze. Prowadzą działalność z wykorzystaniem coraz to nowszych technologii, ochrony uprawy roślin i nawozów. Poza tym starają się uwzględniać aspekty ochrony środowiska w rolnictwie. Angażują się w działania w zakresie produkcji energii ze źródeł odnawialnych, w tym wiatrowej, słonecznej i biogazu. Są inicjatorami budowy sieci ciepłowniczych, biogazowi w celu dostarczenia energii do wsi i lokalnych miejscowości. W ten sposób przyczyniają się do ochrony klimatu. LGP uczestniczą także w tworzeniu i utrzymaniu miejsc pracy oraz szkoleń na obszarach wiejskich³⁴.

Spółdzielnie rolnicze są członkiem Der Deutsche Raiffeisenverband e.V. (DRV), czyli niemieckiego związku spółdzielni Raiffeisen³⁵. Po II wojnie światowej 18 listopada 1948 r. jego działalność została przywrócona na terenie Republiki Federalnej Niemiec. Reprezentuje on interesy różnych spółdzielni wiejskich na poziomie krajowym i międzynarodowym. Biura obecnie znajdują się w Berlinie, Bonn i Brukseli³⁶.

Spółdzielnie rolnicze w Polsce

Spółdzielczość na ziemiach polskich ma długą historię sięgającą 1816 r., a jej początki łączy się z działalnością S. Staszica. Ruch spółdzielczy popularny był na ziemiach polskich w czasach zaborów i okresie międzywojennym. Dla rozwoju samej

³⁰ Landwirtschaftsanpassungsgesetz (GBl. I S. 642). Ustawa ta była wielokrotnie zmieniana.

³¹ J. Wenzel: *Der Bestandsschutz fehlerhaft umgewandelter LPG-Unternehmen*, „Agrarrecht“ 1998, H. 5, s. 139; ibidem: *Die Umwandlung der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes*, „Agrarrecht“ 2000, H. 11, s. 349 i n.

³² Tak Ch. Grimm: *Agrarrecht*, C.H. Beck, München 2004, s. 297.

³³ Dane statystyczne <http://www.raiffeisen.de> [Data odczytu: wrzesień 2012].

³⁴ Zob. Deutscher Raiffeisenverband e.V.: *20 Jahre Agrargenossenschaften eine Erfolgsgeschichte*, s. 5 i n. Deutscher Raiffeisenverband e.V.: *Agrargenossenschaften sind ein Eckpfeiler des ländlichen Raums in Ostdeutschland*, s. 1 i n.; Deutscher Raiffeisenverband e.V. *DRV-Bericht über den Geschäftsbetrieb der Agrargenossenschaften 2010/2011*, s. 3 i n. Opracowania dostępne na www.raiffeisen.de [Data odczytu: wrzesień 2012].

³⁵ Zob. szerzej Deutscher Raiffeisenverband e.V.: *Ausblick 2011, Geschäftsbericht 2010*, s. 9 i n, opracowanie dostępne na www.raiffeisen.de [Data odczytu: wrzesień 2012].

³⁶ <http://www.raiffeisen.de> [Data odczytu: wrzesień 2012].

idei ruchu spółdzielczego niekorzystny był czas socjalizmu. Co prawda po II wojnie światowej na obszarach wiejskich działało bardzo dużo spółdzielni, ale starano się je wykorzystywać do realizacji polityki nakazowo-rozdzielczej. Spółdzielczość straciła wtedy swój samorządny i społeczny charakter. Członkowie mieli coraz mniejszy wpływ na funkcjonowanie tych podmiotów. Co więcej często stały się one elementem aparatu partyjno-państwowego. Taki brak samodzielności i nieprzestrzeganie zasad spółdzielczych przyczyniły się do ugruntowania negatywnego wizerunku tego ruchu po zmianach ustrojowych w 1989 r. To właśnie wtedy zlikwidowano wiele spółdzielni³⁷.

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej wpłynęło pozytywnie na sytuację niektórych działających spółdzielni. Poza tym przyczyniło się bez wątpienia do rozwoju nowych branż spółdzielczości w rolnictwie i na obszarach wiejskich, tj. spółdzielczych grup producentów rolnych i spółdzielni socjalnych. Zaobserwować także można pewne zmiany mentalne mieszkańców wsi w odniesieniu do spółdzielni. Coraz częściej producenci rolni dostrzegają, że to właśnie dzięki spółdzielczości rolnicy z krajów Europy Zachodniej są bardziej konkurencyjni na rynku unijnym czy światowym. Poza tym Polska jest członkiem COGECA.

W Polsce w obszarze wsi i rolnictwa funkcjonuje obecnie ponad 3 tys. spółdzielni. Są to przede wszystkim spółdzielnie mleczarskie, ogrodniczo-pszczelarskie, spółdzielnie kółek (usług) rolniczych, spółdzielnie produkcji rolnej, spółdzielcze grupy producentów rolnych, zaopatrzenia i zbytu „Samopomoc Chłopska”³⁸.

Rozwój spółdzielczości, a także stosunek mieszkańców do tego ruchu jest zróżnicowany regionalnie i w dużym stopniu wiąże się z historią, strukturą agrarną i rozwojem rolnictwa. Wielkopolska należy do najbardziej rozwiniętych rolniczo obszarów Polski. Jest to także silnie „uspołdzielczony” region państwa, a swoje korzenie omawiany ruch ma w XIX wieku. Co istotne po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej w tym województwie założonych zostało wiele nowych podmiotów spółdzielczych. Chodzi w szczególności o grupy producentów rolnych, których do końca sierpnia 2012 r. było ponad 240, w tym około połowa wybrała właśnie formę spółdzielni. Natomiast na dzień 17 września 2012 r. w rejestrach wszystkich urzędów marszałkowskich wpisanych było 960 grup producentów rolnych, z czego 63% grup prowadzi działalność jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a 31% w formie spółdzielni³⁹. Oznacza to, że w ostatnich latach powstało ponad 200 spółdzielni celem utworzenia grupy producentów rolnych. Jednocześnie odnotować należy zakładanie grup przez spółdzielnie kółek rolniczych czy Spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”. Takie działanie pozwoliło na poprawę sytuacji finansowej tych podmiotów.

Jednym z podstawowych czynników decydujących o podjęciu decyzji o współpracy rolników są środki finansowe, które mogą otrzymać po zarejestrowaniu grupy. Otóż w okresie przedakcesyjnym były to fundusze polskie, a następnie po uzyskaniu członkostwa przez nasz kraj w Unii Europejskiej środki unijne. Obecnie grupy producentów rolnych, również prowadzone w formie spółdzielni, mogą korzystać ze wsparcia finansowego na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu

³⁷ <http://www.krs.org.pl> [Data odczytu: wrzesień 2012].

³⁸ <http://www.krs.org.pl> [Data odczytu: wrzesień 2012].

³⁹ <http://www.ksow.gov.pl> [Data odczytu: wrzesień 2012].

przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” i objęcia Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013⁴⁰.

Po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej zauważyć można stabilizację w branży spółdzielczości produkcji rolnej. Z jednej strony zwolnił proces zmniejszania się liczby spółdzielni. Odnosi się to szczególnie do spółdzielni większych ekonomicznie, co spowodowało, że udział tych dużych (100 i więcej ESU) wzrósł. Z drugiej jednak strony zaobserwować można poprawę sytuacji finansowej i wzrost efektywności gospodarowania wielu rolniczych spółdzielni produkcyjnych⁴¹.

W Polsce spółdzielnie mają silną pozycję przykładowo na rynku mleka czy trzody chlewnej. Natomiast na niektórych rynkach, np. cukru, w ogóle nie funkcjonują, gdy tymczasem w Austrii czy Francji mają dominującą pozycję. Jednocześnie w naszym kraju brakuje jednej silnej organizacji skupiającej spółdzielczość rolniczą, tak jak ma to miejsce w innych państwach. Taki odrębny związek spółdzielczości rolniczej (albo stanowiący część Krajowej Rady Spółdzielczej) powinien jednoczyć wszystkie spółdzielnie działające w branży rolno-spożywczej i na obszarach wiejskich, walczyć o interes polskich rolników przede wszystkim w Brukseli, ale także na szczeblu centralnym w Warszawie i w regionach. Inaczej jest w „starych” państwach Europy Zachodniej. *Deutscher Raiffeisenverband e.V.* w Niemczech, *Coop de France* we Francji, *Federation of Danish Cooperatives* w Danii (stanowiąca obecnie część po połączeniu *Landbrugsraadet – Danish Agricultural Council*) i organizacje z innych „starych” państw podejmują działania mające chronić interesy spółdzielni rolników na szczeblu krajowym i unijnym.

Spółdzielnie rolnicze w łańcuchu dostaw żywności

Łańcuch dostaw żywności łączy trzy istotne sektory gospodarki europejskiej, tzn. rolnictwo, przetwórstwo spożywcze oraz dystrybucję, które zapewniają 7% miejsc pracy w Europie⁴². Ogromna różnica w sile ekonomicznej pomiędzy rolnikami i detalistami jest dowodem na brak równowagi w łańcuchu dostaw żywności. Zła pozycja rolników to zagadnienie ogólnoeuropejskie o skomplikowanej genezie. Nie ulega wątpliwości, że konieczna jest koncentracja zarówno w zakresie nabywania środków produkcji, jak i sprzedaży produktów rolnych. Dlatego niezbędne jest stworzenie ułatwień dla spółdzielni zrzeszających rolników, tak aby mogły one polepszyć swoją pozycję rynkową na unijnym i światowym rynku rolnym. W wielu przypadkach zasadna wydaje się fuzja spółdzielni celem stworzenia silniejszych podmiotów na rynku i jednocześnie doprowadzenia do obniżenia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

Unia Europejska zdaje sobie sprawę, że niezmiernie istotne jest wspólne działanie rolników, rozwój spółdzielni oraz organizacji zrzeszających producentów rolnych. W Rezolucji z dnia 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności

⁴⁰ Dz. U. Nr 81, poz. 550 ze zm.

⁴¹ Dzun W., Adamski M.: *Spółdzielnie produkcji rolnej przed i po wejściu Polski do UE*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2009, nr 2, ss.42-61.

⁴² Komunikat Komisji Europejskiej zatytułowany *Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie*, <http://ec.europa.eu>, data odczytu: [Data odczytu: wrzesień 2012].

w Europie⁴³ Parlament Europejski wezwał Komisję Europejską do zajęcia się problemami nieuczciwego podziału zysków w ramach łańcucha dostaw żywności, szczególnie w zakresie odpowiedniego wynagradzania rolników. Wspomnieć również warto także o Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie podwyżek cen żywności z 9 lutego 2011 r.⁴⁴ oraz Decyzji Komisji z dnia 30 lipca 2010 r. ustanawiającej Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności⁴⁵.

Poza tym obecnie realizowany jest zlecony przez Komisję Europejską projekt „Wsparcie dla spółdzielni rolniczych”. To duże przedsięwzięcie ma ułatwić pozyskanie wiedzy na temat regulacji prawnych obowiązujących w 27 państwach Unii Europejskiej, instrumentach finansowych i innych czynnikach, które pomagają albo stawiają bariery rolnikom w związku z zrzeszaniem w spółdzielniach i grupach producentów rolnych, a także pozwalają zwiększyć udział w wartości dodanej wytworzonej w łańcuchu dostaw żywności⁴⁶.

Spółdzielnie w perspektywie nowej WPR 2014-2020

Wspólna Polityka Rolnej w latach 2014-2020 ma skupiać się na trzech celach: po pierwsze, efektywnej produkcji żywności, czyli zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, poprawie zdolności produkcyjnej rolnictwa unijnego i jego konkurencyjności, zwiększeniu dochodów rolników; po drugie, zrównoważonym zarządzaniu zasobami naturalnymi, czyli wspieraniu działalności rolniczej prowadzonej metodami przyjaznymi środowisku, zabezpieczeniu dostarczania środowiskowych dóbr publicznych, promowaniu ekologicznego wzrostu poprzez innowacje, kontynuacji działań mających na celu łagodzenie skutków zmiany klimatu; po trzecie, zrównoważonym rozwoju terytorialnym, czyli wspieraniu zatrudnienia na terenach wiejskich, zachowaniu sfery społecznej obszarów wiejskich i promowaniu dywersyfikacji w celu zapewnienia wykorzystania potencjału przez podmioty lokalne⁴⁷.

Spółdzielnie z jednej strony mogą pomóc w realizacji tych trzech celów, z drugiej zaś strony można wysunąć twierdzenie, że nowe zadania przyczynią się do rozwoju niektórych spółdzielni. Do poprawy zdolności produkcyjnej i konkurencyjności sektora rolnego oraz zwiększenia jego udziału wartościowego w łańcuchu żywnościowym producentów rolnych bezsprzecznie może przyczynić się spółdzielczość branżowa. Angażowanie się zrzeszeń rolników w negocjowanie cen produktów rolnych, zakup tańszych środków produkcji oraz przetwórstwo może przyczynić się do zwiększenia dochodów rolników. Rolnikom działającym w spółdzielniach łatwiej także spełnić cel drugi związany z prowadzeniem działalności rolniczej metodami ukierunkowanymi na dbałość o ochronę środowiska, rozwojem rolnictwa

⁴³<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0302+0+DOC+XML+V0//PL>, [Data odczytu: luty 2012].

⁴⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2011-0116&language=PL> [Data odczytu: luty 2012].

⁴⁵ Dz.U UE C 2010.210.4

⁴⁶ http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

⁴⁷ Zob. szerzej np. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów z 13.02.2012, <http://www.eur-lex.europa.eu> [Data odczytu: luty 2012] oraz projekty akty prawnych dotyczące WPR na lata 2014-2020, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm [Data wrzesień: luty 2012].

zrównoważonego, wzrostem gospodarczym przyjaznym środowisku poprzez innowacje, wymagającym wprowadzenia nowych technologii czy produktów, zmianą procesów produkcyjnych.

Działając wspólnie, łatwiej wprowadzać innowacje, które wymagają wysokich nakładów. Nie do podważenia jest także stwierdzenie, że producentom rolnym zrzeszonym w spółdzielniach łatwiej jest wprowadzać działania ograniczające skutki zmian klimatycznych i wykorzystywać alternatywne źródła energii. W Niemczech, gdzie system biogazowni jest świetnie rozwinięty, bardzo często spółdzielnie są inwestorami ich budowy. Dotyczy to zarówno tych realizowanych przez spółdzielnie typu *Raiffeisen* zrzeszających producentów rolnych, jak i innych niezwiązanych z rolnictwem. Słabością polskiej gospodarki w zakresie wykorzystywania alternatywnych źródeł energii jest stosunkowo mała liczba biogazowni. Te obecnie funkcjonujące z reguły są zrealizowane przez spółki kapitałowe. Biorąc jednak pod uwagę możliwość korzystania ze środków unijnych przez rolników na inwestycje, w pełni uzasadniony wydaje się postulat rozpowszechniania wśród rolników postulatu budowy biogazowni właśnie przez spółdzielnie czy grupy producentów rolnych.

Podsumowanie

Warto podkreślić, że przeprowadzone rozważania wykazały dwustronną zależność, tj. z jednej strony wpływ Unii Europejskiej, a szczególnie WPR na rozwój spółdzielczości, z drugiej spółdzielczość jest jednym z instrumentów realizacji celów WPR. Powstanie EWG i konieczność realizacji celów WPR wpłynęły na wzrost zainteresowania spółdzielczością. Niezwykle istotne jest bowiem wspólne działanie producentów rolnych, przyczyniające się do większej konkurencyjności, wyższych dochodów, modernizacji prowadzonej działalności, stabilizacji rynków, zapewnienia ilościowego i jakościowego bezpieczeństwa żywności. Dzięki obniżeniu kosztów, poszerzeniu działalności o przetwórstwo konsumenci mogą liczyć na niższe ceny.

Wspólna Polityka Rolna ma także wpływ na zróżnicowanie działalności spółdzielni. Aby zwiększyć dochody rolników i ich udział w łańcuchu dostaw, spółdzielnie poszerzają swój przedmiot działalności o przetwórstwo czy też nabywają udziały w spółkach. Z kolei wymóg zwiększenia produktywności rolnictwa przez postęp techniczny spowodował rozwój spółdzielni usług rolniczych, oferujących nowoczesny sprzęt. Natomiast coraz to większe wymagania w zakresie prowadzenia działalności rolniczej spowodowało tworzenie spółdzielni oferujących doradztwo dla rolników. Nowe wyzwania w zakresie ochrony środowiska i klimatu przyczyniły się do budowy przez spółdzielnie biogazowni. Spółdzielnie starają się zatem sprostać potrzebom producentów rolnych wynikających ze zmieniającej się polityki unijnej i globalizacji.

Wspólna Polityka Rolna ma istotny wpływ na działalność spółdzielni mleczarskich. Są one podmiotami skupującymi i muszą spełniać szereg wymagań związanych zarówno z bezpieczeństwem żywności, jak i kwotowaniem produkcji mleka. Spółdzielnie przyczyniają się także do rozwoju regionalnego wpisując się w działania objęte II filarem WPR, czyli rozwoju obszarów wiejskich. Tereny wiejskie stanowią ważną część terytorium Unii Europejskiej, gdyż ponad 56 proc. ludności 27 państw

członkowskich mieszka właśnie na nich⁴⁸. Tylko jednak część osób związana jest z rolnictwem prowadząc lub pracując w gospodarstwie rolnym. Spółdzielnie zapewniają dodatkowe miejsca pracy na terenach wiejskich, przyczyniają się do rozwiązywania lokalnych problemów, rozwoju gospodarczego, społecznego i demokracji.

Nie ulega wątpliwości, że do rozwoju społeczności rolniczej przyczyniła się działalność COGECA z siedzibą w Brukseli. Prócz tego, że reprezentuje interesy spółdzielczości przed Komisją Europejską czy Parlamentem Europejskim, stara się także zachęcać spółdzielnie do rozwoju. Przykładem jest choćby ogłoszenie konkursu i przyznanie nagrody dla innowacji spółdzielczej. Ma ona pokazać kreatywność europejskich spółdzielni rolnych, zachęcić te podmioty do poprawy ich konkurencyjności oraz pozycji w łańcuchu żywnościowym, a także do tworzenia bardziej nowoczesnych produktów⁴⁹.

Biorąc pod uwagę sytuację zarówno na rynku europejskim, jak i światowym, procesy globalizacji i instrumenty WRP, należy podkreślić, że nieunikniony jest dalszy proces konsolidacji spółdzielni. Zmniejszanie się liczby producentów rolnych oznacza mniejszą liczbę członków. Jednak istotne są obroty spółdzielni. Jak wskazują dane statystyczne, przychody niemieckich, francuskich czy włoskich spółdzielni wzrastają, co potwierdza rozwój spółdzielni i rolników będących ich członkami. Odnotować należy także powstawanie nowych spółdzielni w zakresie np. energii odnawialnej. Takie spółdzielnie bezsprzecznie byłyby niezbędne w Polsce.

Jednym z czynników wpływających na rozwój spółdzielczości w Polsce miało niewątpliwie wstąpienie do Unii Europejskiej i możliwość korzystania z funduszy unijnych. Niemniej jednak trudno będzie w Polsce zbudować tak stabilną spółdzielczość, jak w Niemczech, Francji, Danii czy Włoszech. W państwach „starej” Unii Europejskiej ma ona ugruntowaną pozycję w rolnictwie i działają silne organizacje spółdzielcze. Poza tym, co jest niezmiernie istotne, ustawodawcy starają się uprościć zakładanie i funkcjonowanie spółdzielni. Świetnym przykładem jest niemiecka nowelizacja *Genossenschaftsrecht* z 2006 r.

Literatura

1. Beuthien V.: *Die Europäische Genossenschaft als gesellschaftsrechtliche Herausforderung – Was muss ein Genossenschaftsgesetz leisten?*, Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen 2007 Bd. 57.
2. Bijman J.: *Essays on Agricultural Co-operatives; Governance Structure in Fruit and Vegetable Chains (Cooperaties en beheersstructuur in groente- en fruitketens)*, praca doktorska z 2002 r. dostępna w formie elektronicznej w Bibliotece Komisji Europejskiej w Brukseli.
3. Borzaga C., Carini C., Costa E., Carpita M. and Andreus M.: *La cooperazione in Italia nel 2008*, Euricse Working Papers 26/2012.
4. COGECA: *Agriculture Cooperative in Europa, Main issue and Trends*, Brussels 2003, <http://www.copa-cogeca.be/Menu.aspx?lang=en>. [Data odczytu: maj 2012].
5. COGECA: *Agricultural Cooperatives in Europa, Main Issues and Trends*, Brussels 2010. <http://www.copa-cogeca.be/Menu.aspx?lang=en>. [Data odczytu: maj 2012].

⁴⁸ Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_pl.htm [Data odczytu: wrzesień 2012].

⁴⁹ <http://www.copa-cogeca.be/CogecaHistory.aspx> [Data odczytu: wrzesień 2012].

6. Decyzja Komisji z dnia 30 lipca 2010 r. ustanawiającej Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności, Dz.U UE C 2010.210.4.
7. Deutscher Raiffeisenverband e.V.: *20 Jahre Agrargenossenschaften eine Erfolgsgeschichte*, <http://www.raiffeisen.de> [Data odczytu: wrzesień 2012].
8. Deutscher Raiffeisenverband e.V.: *Agrargenossenschaften sind ein Eckpfeiler des ländlichen Raums in Ostdeutschland*, <http://www.raiffeisen.de> [Data odczytu: wrzesień 2012].
9. Deutscher Raiffeisenverband e.V.: *DRV-Bericht über den Geschäftsbetrieb der Agrargenossenschaften 2010/2011*, <http://www.raiffeisen.de> [Data odczytu: wrzesień 2012].
10. Deutscher Raiffeisenverband e.V.: *Ausblick 2011, Geschäftsbericht 2010*, s. 9 i n, <http://www.raiffeisen.de> [Data odczytu: wrzesień 2012].
11. Dzun W., Adamski M.: *Spółdzielnie produkcji rolnej przed i po wejściu Polski do UE*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 2/2009.
12. Dyrektywa Rady nr 2003/72/WE z 22.7.2003 r. uzupełniająca statut spółdzielni europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników, Dz.Urz. WE nr L 207.
13. Falco D., Smale M., Perrings Ch.: *The role of agricultural cooperatives in sustaining the wheat diversity and productivity: the case of southern Italy*, Environmental and Resource Economists 2008, Nr 39.
14. Fici A., Strano Ch.: *Italy*, in: *Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), Part II. National Report*. Bruksela 2010.
15. *Gesetz betreffend die Erwerbs und Wirtschaftsgenossenschaften*, ogłoszona w dniu 01.05.1889 (RGBl. s. 55 ze zm).
16. *Gesetz zur Einführung der Europäischen Genossenschaft und zur Änderung Genossenschaftsrecht* z 2006, BGBl. I s. 1911-1957.
17. Geschwandtner M., Helios M.: *Genossenschaftsrecht, Das neue Genossenschaftsgesetz und die Einführung der Europäischen Genossenschaft*, Freiburg–Berlin–München 2006.
18. *Gesetz zur Bereinigung des Umwandlungsrechts* z 28 października 1994 r. (BGBl. I S. 3210; 1995 I S. 428), zmieniony ostatnio ustawą z 22 grudnia 2011 (Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044).
19. Grimm Ch.: *Agrarrecht*, C.H. Beck, München 2004.
20. Komisja Europejska: *Biała Księga o przedsiębiorstwach spółdzielczych. Dokument konsultacyjny Unii Europejskiej*, Bruksela 2001.
21. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów z 13.02.2012, <http://www.eur-lex.europa.eu>, [Data odczytu: luty 2012].
22. Komunikat Komisji Europejskiej - Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie, <http://ec.europa.eu>, data odczytu, [Data odczytu: luty 2012].
23. *Körperschaftsteuergesetz*, tekst ogłoszony w dniu 15.10.2002, BGBl. I S. 4144.
24. Krajowa Rada Spółdzielcza: *Fundusze Europejskie instrumentem realizacji strategicznych i antykryzysowych programów dla spółdzielczości*. Wyd. KRS. Warszawa 2009.
25. *Landwirtschaftsanpassungsgesetz* z 1990 r. (GBl. I S. 642)
26. Lucas Ch.: *Das Genossenschaftsrecht der Niederlande*. Band 47. Shaker Verlag, Aachen 2011.
27. Münkner H.: *Germany*, w: *Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), Part II. National Report*. Bruksela 2010.
28. Rezolucja z dnia 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0302+0+DOC+XML+V0//PL>, [Data odczytu: luty 2012].
29. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie podwyżek cen żywności z 9.2.2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2011-0116&language=PL> [Data odczytu: luty 2012].

30. Rozporządzenie Rady nr 1435/2003/WE z 22.7.2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej. *Dz. Urz. WE* nr L 207.
31. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” i objęcia Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, *Dz. U.* Nr 81, poz. 550 ze zm.
32. van der Slangen Ger J.H.: *Netherlands*, in: *Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), Part II. National Report*. Bruksela 2010.
33. Steinle E., Terbrack Ch.: *Gründung der Genossenschaft und Genossenschaftsregister w: Beck'sches Handbuch der Genossenschaft*, red. M. Helios, Th. Strieder, C.H. Beck, München 2009.
34. Wenzel J.: *Der Bestandsschutz fehlerhaft umgewandelter LPG-Unternehmen*, *Agrarrecht* 5/1998.
35. Wenzel J.: *Die Umwandlung der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes*, *Agrarrecht* 11/2000.
36. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, *Dz.U.UE C* 83 z dnia 30 marca 2010 r. s. 1.

Summary

The paper presents the basic objectives of the Common Agricultural Policy and rural development, and gives an overview of the cooperative nature and cooperatives in the old EU countries. Later in the article the author focuses on legal regulations and statistics on agricultural cooperatives in the Netherlands, Italy, Germany and Poland. Additionally, the paper presents the issue of the position of agricultural cooperatives in the food supply chain and points out the possibility of cooperative development in the perspective of the new Common Agricultural Policy 2014-2020. In conclusion, the author states that, on the one hand, there is the impact of the European Union, and in particular the Common Agricultural Policy, on the development of agricultural cooperatives and, on the other, cooperativeness is one of the instruments helping to implement the objectives of Common Agricultural Policy.

Informacje o autorze:

dr Aneta Suchoń

Zakład Prawa Gospodarczego i Rolnego

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

ul. Wojska Polskiego 28

60-637 Poznań

e-mail: asuchon@up.poznan.pl

Joanna Szwacka-Mokrzycka

Znaczenie wsparcia unijnego w pobudzaniu rozwoju gmin **Role of EU funds in promoting communes development**

W artykule przeprowadzono analizę wykorzystania wsparcia unijnego w zakresie projektów infrastrukturalnych realizowanych w gminach: Krzywda, Łuków, Stanin Stoczek Łukowski. Dokonano analizy wykorzystania wsparcia unijnego w badanych gminach oraz oceny ich sytuacji finansowej, w celu zbadania jego wpływu na pozyskiwanie dofinansowania z funduszy unijnych.

1. Wstęp

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej umożliwiło gminom pozyskiwanie z jej funduszy środków na realizację różnorodnych projektów, które w znaczący sposób przyczyniają się do poprawy warunków życia społeczności lokalnej oraz pobudzają rozwój danej jednostki. Celem artykułu jest przedstawienie możliwości wykorzystania środków unijnych w pobudzaniu rozwoju wybranych gmin. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na następujące pytania: W jakim zakresie fundusze unijne stanowią źródło finansowania inwestycji gminnych?, Jaki jest główny kierunek działań inwestycyjnych podejmowanych przez gminy?

2. Długofalowe strategie rozwoju jednostek terytorialnych

Strategia rozwoju jednostki terytorialnej w długim okresie czasu powinna zawierać wytyczne dotyczące sposobów i kierunków realizacji założonych celów. Priorytetowym celem jest harmonijny rozwój tych obszarów, w których dana jednostka może opierać się na uzyskanej przewadze konkurencyjnej. Dla jednostek zorientowanych turystycznie, istotnego znaczenia nabiera rozwój turystyki jako ważnego sektora gospodarki, poprzez rozwijanie konkurencyjnych, strategicznych, markowych produktów turystycznych bazujących na walorach kulturowych, przyrodniczych i krajobrazowych. W sytuacji kreowania rozwoju jednostki terytorialnej w oparciu o zacieśnianie więzi z inwestorami, istotnego znaczenia nabiera uwypuklenie w strategii motywów podjęcia przez nich działalności inwestycyjnej w tym rejonie. Równie ważne, jak w przypadku propagowania walorów turystycznych, czy możliwości wykorzystania jednostki terytorialnej do działalności inwestycyjnej, może być rozwój lokalnych produktów turystycznych oraz działania uzupełniające na rzecz podniesienia atrakcyjności turystycznej jednostki terytorialnej (charakter lokalny produktów-bazowanie na lokalnych walorach z wykorzystaniem lokalnych i regionalnych atrakcji)¹.

¹ Szwacka-Mokrzycka J. (2011). Znaczenie turystyki w strategii rozwoju gminy. Studia Ekonomiczne I Regionalne. Tom V/Nr 1/2012. Wydawnictwo PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej. Biała Podlaska [in Polish].¹

Realizacja strategii gmin możliwa jest dzięki wsparciu ze strony UE w ramach różnorodnych programów operacyjnych. Spectrum możliwości w zakresie finansowania inwestycji z funduszy strukturalnych UE jest szerokie i obejmuje: wspieranie rozwoju regionów opóźnionych gospodarczo, wyrównywanie różnic w zamożności i jakości życia we wszystkich regionach UE, wspieranie regionów krajów członkowskich o charakterze typowo rolniczym, pozyskanie środków na inwestycje infrastrukturalne. W prezentowanym artykule przedstawiono możliwości i zakres wykorzystania środków pozyskanych przez gminy z budżetu UE na inwestycje „twarde”, czyli na projekty infrastrukturalne.

3. Finansowanie programów operacyjnych gmin przez UE

W perspektywie finansowej na lata 2007 – 2013 około 25% środków przyznanych dla Polski, zostało przeznaczone na projekty realizowane przez jednostki samorządowe w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych.²

Środki pozyskane przez gminy z budżetu UE zostają przeznaczone w głównej mierze na inwestycje „twarde”, czyli na projekty infrastrukturalne. Jednak w ostatnich latach coraz większego znaczenia nabierają inwestycje w kapitał ludzki, czyli tzw. projekty „miękkie”.³ Polska jest jednym z największych odbiorców funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W ramach drugiego okresu programowania obejmującego lata 2007 – 2013, Polska ma otrzymać 67 mld euro.⁴ Środki funduszy strukturalnych pochodzą bezpośrednio z budżetu UE. Następnie z tych środków finansowane są programy operacyjne krajowe i regionalne, a także inne programy, których celem jest realizacja założeń i celów danych funduszy.

W ramach funduszy strukturalnych UE można wyróżnić:

- **Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), którego** celem jest korygowanie podstawowych dysproporcji regionalnych na terenie całej Wspólnoty poprzez udział w rozwoju regionów opóźnionych gospodarczo oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych.⁵
- **Europejski Fundusz Społeczny (EFS)** jego celem jest redukcja różnic w zamożności i jakości życia we wszystkich regionach UE. Zajmuje się promowaniem spójności gospodarczej i społecznej oraz zatrudnienia w UE.⁶
- **Fundusz Spójności** jest instrumentem polityki strukturalnej Wspólnoty. Fundusz zapewnia środki finansowe na projekty środowiskowe i projekty z zakresu infrastruktury transportowej. Od 2007 roku zajmuje się wsparciem

² D. Czykier – Wierzba, M. Jastrzębska, *Uwarunkowania absorpcji środków unijnych przez sektor żywnościowy i jednostki samorządu terytorialnego. Analiza i rekomendacje.*, Wyd. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2011, s. 116.

³ M. Maciejuk, *Fundusze unijne w finansowaniu zadań jednostek samorządowych ...*, op. cit., s. 231.

⁴ S. Magallo, *The Role of EU Structural Funds in Poland 2007-2013 in fostering the innovative capacity of the service sector: a methodological approach*, <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2008/may-prague/papers/Magallo.pdf>, (dostęp: 20.03.2012r.)

⁵ Tamże, s. 42.

⁶ Czym jest Europejski Fundusz Społeczny, <http://ec.europa.eu/esf/pl>, (dostęp: 20.03.2012r.)

projektów dotyczących zrównoważonego rozwoju, takich jak efektywność energetyczna i energia odnawialna.⁷

- **Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich** jest instrumentem Wspólnej Polityki Rolnej UE. Ukierunkowany jest na wspieranie regionów krajów członkowskich o charakterze typowo. rolniczym.⁸
- **Europejski Fundusz Rybacki**, jest instrumentem Wspólnej Polityki Rybołówstwa UE. Celem funduszu jest zrównoważony rozwój gospodarczy sektora rybołówstwa, wzrost zatrudnienia i przedsiębiorczości oraz poprawa konkurencyjności i ochrona środowiska wodnego na obszarach działalności rybackiej.⁹

4. Dobór reprezentantów do badań

Badaniem objęto cztery największe gminy wiejskie powiatu łukowskiego, tzn.: Krzywdę, Łuków, Stanin i Stoczek Łukowski, które łącznie zajmują 60% powierzchni całego powiatu¹⁰. Zakres czasowy prowadzonej analizy częściowo pokrywa się z drugim okresem programowania i wdrażania w Polsce instrumentów wsparcia Unii Europejskiej i obejmuje lata 2007 – 2010.

5. Ocena sytuacji finansowej badanych gmin

Najwyższe dochody budżetowe w latach 2007 – 2010 osiągała gmina Łuków. W 2007 roku kształtowały się na poziomie 45 mln zł. Istotną rolę w osiągnięciu tego poziomu miały środki otrzymane z budżetu Unii Europejskiej w ramach refundacji dofinansowania realizowanych przez gminę projektów w 2006 roku. Wartość otrzymanego dofinansowania w badanych latach była najwyższa i wynosiła około 10 mln zł, dlatego też dochody gminy w 2007 roku były tak wysokie. W kolejnym roku poziom dochodów zmniejszył się o ponad 15%, a w następnych latach wystąpiła tendencja wzrostowa (patrz: Wykres 4.). W 2010 roku poziom dochodów osiągnął wartość 45, 41 mln zł, czyli zbliżoną do 2007 roku. Na drugim miejscu pod względem wielkości dochodów budżetowych znajduje się gmina Krzywdą. Dochody tej gminy sukcesywnie wzrastały w badanych latach. W 2010 roku dochody budżetowe gminy kształtowały się na poziomie 30,13 mln zł (patrz: Wykres 1.), osiągając najwyższy wzrost w porównaniu do roku poprzedniego, bo aż o 16,5%. Do osiągnięcia tak znaczącego wzrostu również przyczyniły się środki otrzymane z funduszy Unii Europejskiej jako zwrot poniesionych kosztów inwestycyjnych w ramach wcześniej podpisanych umów o dofinansowanie unijne.

⁷ I. Katsarova, *The Cohesion Fund*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.5.3.pdf, (dostęp: 20.03.2012r.).

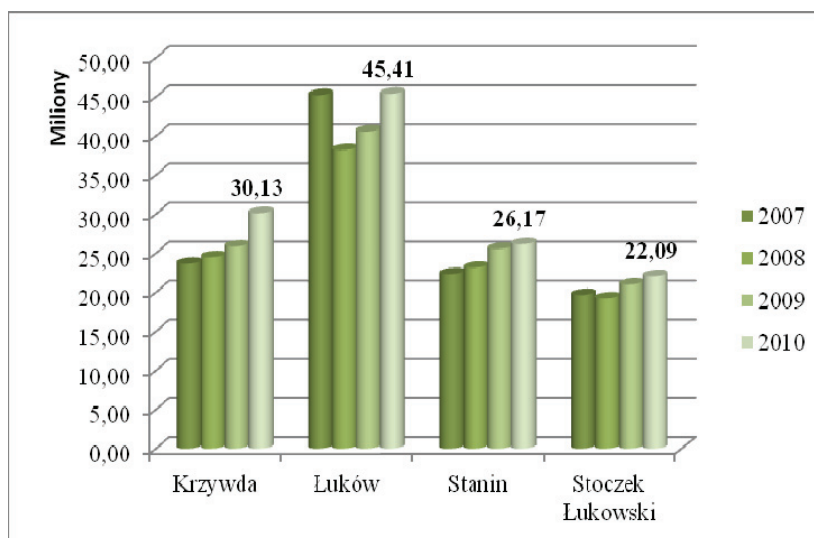
⁸ http://ec.europa.eu/polska/possibilities_for_funding/funds/efrow/index_pl.htm, (dostęp: 20.03.2012r.).

⁹ http://ec.europa.eu/polska/possibilities_for_funding/funds/efr/index_pl.htm, (dostęp: 20.03.2012r.).

⁹ Skwarek Bernarda: *Zróżnicowanie i ocena wykorzystania wsparcia unijnego na przykładzie wybranych gmin wiejskich powiatu łukowskiego*. Praca magisterska. SGGW. Warszawa. 2012.

¹⁰ Skwarek Bernarda: *Zróżnicowanie i ocena wykorzystania wsparcia unijnego na przykładzie wybranych gmin wiejskich powiatu łukowskiego*. Praca magisterska. SGGW. Warszawa. 2012.

Wykres 1. Poziom dochodów ogółem w badanych gminach w latach 2007 - 2010



Źródło: Opracowano na podstawie: Skwarek Bernarda: Zróżnicowanie i ocena wykorzystania wsparcia unijnego na przykładzie wybranych gmin wiejskich powiatu łukowskiego. Praca magisterska. SGGW. Warszawa. 2012.

6. Wykorzystanie funduszy unijnych przez badane gminy

W świetle danych Komisji Europejskiej, dotyczących wykorzystania funduszy unijnych na lata 2007 – 2013, Polska jest liderem wśród państw członkowskich. Wartość środków przekazanych z budżetu UE (na dzień 14 lutego 2011) roku wynosiła około 16,5 mld euro (około 66 mld zł), co stanowiło 21% wszystkich środków wypłaconych krajom członkowskim.¹¹

Na szczeblu krajowym pod względem absorpcji środków unijnych dominuje województwo mazowieckie. Realizowane projekty na koniec 2011 roku opiewały na 55 mld zł, w tym 30,5 mld zł stanowił wkład unijny. Natomiast województwo lubelskie uplasowało się na szóstym miejscu z dofinansowaniem unijnym wynoszącym 11,1 mld zł.¹² W świetle danych dotyczących wykorzystania funduszy unijnych z krajowych i regionalnych programów operacyjnych (bez uwzględnienia dofinansowania PROW 2007 – 2013) w latach 2007 – 2011 ustalono, iż największe ich wykorzystanie w przeliczeniu na jednego mieszkańca dotyczyło gminy Stoczek Łukowski. Gmina ta uplasowała się na najwyższej 376 pozycji spośród wybranych gmin (patrz: Tabela 1.). Wartość dotacji wynosiła 758,07 zł, podczas gdy w gminie Chrzanów (także woj. Lubelskie), która zajęła pierwsze miejsce w rankingu, poziom dotacji wynosił 23 156,82

¹¹ Polska na tle wszystkich państw UE - wykorzystanie Funduszy Europejskich, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, (dostęp: 20.05.2012 r.)

¹² Projekty realizowane w ramach perspektywy 2007-2013 bez PROW 2007-2013, <http://www.mapadotacji.gov.pl/>.

zł na jednego mieszkańca. W drugiej kolejności wśród badanych gmin znalazła się gmina Łuków, która zajęła 581 miejsce w rankingu z wartością dotacji wynoszącą 456,00 zł per capita. W gminie Krzywdą wartość dotacji była o połowę mniejsza, niż w gminie Łuków i tym samym gmina ta zajęła 845 miejsce w rankingu Wspólnoty. Natomiast gmina Stanin, na 1586 gmin w Polsce, zajęła 1082 pozycję. Wartość dotacji unijnej na jednego mieszkańca wynosiła zaledwie 90,01 zł.

Tabela 1. Pozycje badanych gmin w rankingu czasopisma Wspólnota – stan na kwiecień 2011

Gmina	Miejsce w rankingu	Wartość dotacji EU (projektów zakończonych i w trakcie realizacji) per capita [w zł]
Krzywdą	845	227,55
Łuków	581	456,00
Stanin	1082	90,01
Stoczek Łukowski	376	758,07

Źródło: Opracowanie na podstawie rankingu wykorzystania środków unijnych Wspólnota 2011, <http://www.wspolnota.org.pl>.

7. Charakter realizowanych inwestycji w badanych gminach

Projekty realizowane przez gminę Krzywdą, Łuków oraz Stoczek Łukowski są bardzo zróżnicowane zarówno pod względem wartości otrzymanego dofinansowania jak i rodzaju wykonanych inwestycji. W świetle danych zaprezentowanych w tabeli 2 można zauważyć, że gmina Łuków wykonała najwięcej inwestycji z udziałem wsparcia unijnego. Ponadto całkowita wartość tych inwestycji była najwyższa w porównaniu z pozostałymi gminami. Z kolei gmina Krzywdą w latach 2007 – 2011 wykonała łącznie siedem projektów, na które uzyskała dofinansowanie ze środków UE. Jednak inwestycje te charakteryzowały się niskim średnim kosztem realizacji i łączna ich wartość wynosiła zaledwie 4,5 mln zł. Natomiast gmina Stoczek Łukowski wykonała relatywnie mniej projektów, jednak ich łączny koszt wykonania był prawie trzy razy większy od wspomnianej powyżej i wyniósł ponad 13 mln zł.

Tabela 2. Liczba zrealizowanych projektów i ich całkowita wartość

	Liczba projektów	Całkowita wartość inwestycji
Krzywdą	7	4 462 320,16
Łuków	10	21 283 290,17
Stoczek Łukowski	5	13 038 610,86

Źródło: Opracowanie na podstawie wywiadów przeprowadzonych z pracownikami gminy.

Jeśli chodzi o rodzaje wykonanych inwestycji, to najczęściej zrealizowano projektów z zakresu infrastruktury sportowo – rekreacyjnej. Łącznie gminy wykonały siedem takich inwestycji, w tym najczęściej gmina Krzywdą (patrz: Tabela 3). Jednak całkowita wartość projektów we wszystkich gminach wynosiła zaledwie 2,3 mln zł., co stanowiło

około 6% łącznej wartości wykonanych inwestycji. Wynikało to z tego, że średni koszt realizacji takiego projektu był niewielki, jeden z najniższych w porównaniu z innymi inwestycjami.

Niewiele mniej projektów zrealizowano w zakresie budowy kanalizacji oraz oczyszczalni ścieków. Badane gminy wykonały pięć takich inwestycji o łącznym koszcie około 26 mln zł. Wartość tych projektów była najwyższa spośród wszystkich inwestycji, co oznacza, że ich wykonanie wymagało największego wkładu finansowego. Średnia wartość jednego projektu kształtowała się na poziomie ponad 5 mln zł.

Tabela 3. Rodzaj realizowanych inwestycji w badanych gminach

Rodzaje realizowanych inwestycji	Liczba projektów	Całkowita wartość projektów	Średni koszt inwestycji
Budowa obiektów sportowo – rekreacyjnych	7	2 297 818,93	328 259,85
Budowa kanalizacji i oczyszczalni	5	25 955 376,12	5 191 075,22
Budowa i modernizacja dróg	2	4 783 370,54	2 391 685,27
Budowa i modernizacja ośrodków społeczno – kulturalnych	5	2 703 367,34	540 673,47
Budowa i modernizacja ośrodków szkoleniowo – wychowawczych	1	2 347 976,63	2 347 976,63
Projekty z zakresu infrastruktury turystycznej	1	44 109,70	44 109,70
Inne	1	652 201,93	652 201,93

Źródło: Opracowanie na podstawie wywiadów przeprowadzonych z pracownikami gminy.

8. Ocena wykorzystania środków unijnych w badanych gminach

We wszystkich badanych gminach zrealizowano inwestycje o łącznej wartości 38,7 mln zł, w tym dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej wynosiło prawie 24 mln zł, co stanowi około 60% wszystkich poniesionych kosztów inwestycyjnych (patrz tabela 4).

Tabela 4. Ilość i wartość realizowane inwestycje w badanych gminach w podziale na programy

	PROW		PO RPW		RPO WL	
	Ilość projektów	Wartość otrzymanych środków	Ilość projektów	Wartość otrzymanych środków	Ilość projektów	Wartość otrzymanych środków
Krzywda	7	3 129 151,27	0	0,00	0	0,00
Łuków	6	4 969 948,00	1	4 197 765,00	2	3 418 345,86
Stoczek Łukowski	4	3 469 937,00	0	0,00	1	4 792 385,29

Źródło: Opracowanie na podstawie wywiadów przeprowadzonych z pracownikami gminy.

Najmniej środków wykorzystano w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Z możliwości dofinansowania inwestycji z tego programu skorzystała tylko gmina Łuków, która realizując projekt „Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa lubelskiego poprzez uzbrojenie terenu inwestycyjnego w podstrefie Łuków TSSE EURO-PARK WISŁOSAN”, otrzymała pomoc w wysokości 4,2 mln zł. Udział dofinansowania z PO RWW wynosił 18% w stosunku do łącznej kwoty otrzymanego wsparcia przez wszystkie badane gminy. Jednocześnie należałoby się spodziewać, że gminy które osiągnęły najwyższe dochody w badanym okresie podejmowały też największą działalność inwestycyjną. W świetle danych zaprezentowanych w tabeli 5, można zauważyć, że w badanych gminach wysokość dochodów nie zawsze przekładała się na poziom wykonanych inwestycji.

Tabela 5. Relacja dochodów budżetowych badanych gmin do prowadzonych inwestycji

Gmina	Rok	Dochody gmin ogółem [w mln zł]	Wydatki inwestycyjne [w mln zł]	Wydatki na inwestycje dofinansowane ze środków unijnych [w mln zł]
Krzywdza	2007	23,66	2,36	0,00
	2008	24,49	3,17	0,26
	2009	25,87	5,40	1,77
	2010	30,13	15,25	2,44
Łuków	2007	45,22	5,27	0,00
	2008	38,20	5,67	4,66
	2009	40,58	6,10	1,34
	2010	45,41	17,81	15,28
Stanin	2007	22,34	3,10	0,00
	2008	23,16	3,63	0,00
	2009	25,56	5,41	0,00
	2010	26,17	5,27	0,00
Stoczek Łukowski	2007	19,67	2,56	0,00
	2008	19,23	4,58	3,47
	2009	21,00	6,99	4,12
	2010	22,09	8,16	5,46

Źródło: Opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu..

Gmina Łuków, charakteryzująca się najwyższymi dochodami budżetowymi w badanym okresie zrealizowała relatywnie najwięcej inwestycji. Jednak ich poziom

w analizowanych latach był bardzo zróżnicowany. Z kolei gmina Stoczek Łukowski wykazywała najniższe dochody budżetowe spośród badanych gmin, a mimo to znalazła się na drugim miejscu pod względem wartości zrealizowanych projektów. Gmina Krzywdą, która w drugiej kolejności zaraz po gminie Łuków, uzyskiwała wysokie dochody, charakteryzuje się niewielką wartością projektów, na które dostała refundację kosztów z programów unijnych, chociaż w analizowanych latach wykazywała wysokie wydatki inwestycyjne ogółem. Natomiast gmina Stanin nie wykonała żadnej inwestycji w oparciu o dofinansowanie unijne, pomimo że prezentowała wysoki poziom dochodów i wydatków inwestycyjnych w badanym okresie.

9. Podsumowanie

Wykorzystanie środków z funduszy unijnych w gminach nabiera coraz większego znaczenia. Realizacja strategii gmin możliwa jest dzięki wsparciu ze strony UE w ramach różnorodnych programów operacyjnych. Przeprowadzona analiza wykorzystania dofinansowania europejskiego w wybranych gminach pozwala na stwierdzenie, że środki unijne są ważnym źródłem finansowania inwestycji gminnych. Projekty, na które gminy uzyskały dofinansowanie, stanowią znaczną wartość wszystkich realizowanych w nich inwestycji. Wskazane gminy najchętniej ubiegały się o środki pochodzące z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego. W ramach tych programów gminy głównie ubiegały się o wsparcie w zakresie infrastruktury sportowo – rekreacyjnej oraz budowy sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków.

10. Literatura

- D. Czykier D.– Wierzbą, M. Jastrzębska, *Uwarunkowania absorpcji środków unijnych przez sektor żywnościowy i jednostki samorządu terytorialnego. Analiza i rekomendacje.*, Wyd. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2011
- Katsarova, I.: *The Cohesion Fund*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.5.3.pdf, (dostęp: 20.03.2012r.).
- Maciejuk M.: *Fundusze unijne w finansowaniu zadań jednostek samorządowych ...*, op. cit., s. 231.
- Magallo, S.: *The Role of EU Structural Funds in Poland 2007-2013 in fostering the innovative capacity of the service sector: a methodological approach*, <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2008/may-prague/papers/Magallo.pdf>, (dostęp: 20.03.2012r.)
- Skwarek B. *Zróżnicowanie i ocena wykorzystania wsparcia unijnego na przykładzie wybranych gmin wiejskich powiatu łukowskiego. Praca magisterska. Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego. Warszawa. 2012.*
- Szwacka-Mokrzycka J. (2011). *Znaczenie turystyki w strategii rozwoju gminy. Studia Ekonomiczne I Regionalne. Tom V/Nr 1/2012.* Wydawnictwo PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej. Biała Podlaska [in Polish].
- Polska na tle wszystkich państw UE - wykorzystanie Funduszy Europejskich*, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, (dostęp: 20.05.2012 r.)
- ¹ Projekty realizowane w ramach perspektywy 2007-2013 bez PROW 2007-2013, <http://www.mapadotacji.gov.pl/>.
- Ranking wykorzystania środków unijnych Wspólnota 2011*, <http://www.wspolnota.org.pl>.
- Czym jest Europejski Fundusz Społeczny, <http://ec.europa.eu/esf/pl>, (dostęp: 20.03.2012r.)¹
- http://ec.europa.eu/polska/possibilities_for_funding/funds/efrow/index_pl.htm, (dostęp: 20.03.2012r.)¹
- http://ec.europa.eu/polska/possibilities_for_funding/funds/efr/index_pl.htm, (dostęp: 20.03.2012r.)

Summary

Role of European Union financial support in promoting development of rural communes

The main purpose of the article is to analyze the usage of European Union funds invested in the infrastructural projects in the following communes: Krzywda, Łuków, Stanin and Stoczek Łukowski.

The analysis of the usage of European Union financial support in the selected communes and the assessment of their financial situation in order to examine the effects on obtaining potential European Union funds has been done.

Informacje o autorze:

Dr hab. prof. SGGW Joanna Szwacka-Mokrzycka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

Email: jesm54@wp.pl

Mirosława Tereszczuk

Wpływ instrumentów handlu zagranicznego na wymianę handlową produktami mięsnymi¹ w okresie integrowania Polski z Unią Europejską

The influence of instruments of the foreign trade on the trade exchange with meat products in the period of integrating Poland with the European Union

Integracja Polski z Unią Europejską miała pozytywny wpływ na wymianę handlową produktami mięsnymi. Wzajemne, pełne otwarcie rynków unijnych stało się silnym impulsem rozwoju sektora mięsnego w Polsce i przyczyniło się do znacznej poprawy wyników handlu zagranicznego produktami mięsnymi. W efekcie, już w pierwszych latach naszego członkostwa w UE, Wspólny Rynek Europejski stał się ważnym rynkiem zbytu i zaopatrzenia dla produktów mięsnych pochodzących z Polski. W kolejnych latach tendencja wzrostowa, zarówno w eksporcie jak i w imporcie była kontynuowana.

W okresie ośmiu lat naszego członkostwa w strukturach UE wartość eksportu produktów mięsnych wzrosła prawie pięciokrotnie z 0,64 mln euro w 2003 r. do 3,02 mld euro w 2011 r. Import wzrósł natomiast aż dwunastokrotnie z 0,13 mln euro do 1,57 mld euro, głównie w wyniku dynamicznie rosnących zakupów wieprzowiny w ostatnich latach. Na poprawę wyników handlowych produktami mięsnymi, oprócz likwidacji cel w handlu wewnątrz UE, miały również wpływ instrumenty handlu zagranicznego wynikające ze Wspólnej Polityki Handlowej (WPH)² obejmującej obszar rolnictwa. Eksport niektórych asortymentów mięsa do krajów trzecich objęty został systemem subsydiowania, a w ostatnich latach także wsparciem programów promocji (instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej WPR). Natomiast import z krajów trzecich ograniczają wysokie cła, które skutecznie chronią rynek unijny przed napływem konkurencyjnych produktów mięsnych. Ponadto w handlu mięsem obowiązują jednakowe dla wszystkich członków UE przepisy weterynaryjne i sanitarne (instrumenty pozataryfowe).

Celem badań jest odpowiedź na postawione pytanie: W jakim stopniu instrumenty handlu zagranicznego wpłynęły na poprawę wyników wymiany handlowej mięsem i jego produktami w Polsce po integracji z UE?

1. Handel zagraniczny mięsem i jego produktami

Wymiana handlowa produktami mięsnymi odgrywa bardzo ważną rolę w polskim sektorze mięsnym, a także w całej branży rolno-spożywczej. Udział eksportu mięsa w sprzedaży zagranicznej produktów rolno-spożywczych w Polsce w 2011 r. wyniósł 27,2% i wzrósł w stosunku do 2003 r. o 12,2 p.p. Wpływ na taką sytuację miały przede wszystkim: duża podaż mięsa i jego produktów w naszym kraju, wzrost zapotrzebowania u zagranicznych odbiorców, a także konkurencyjna cena oferowanych towarów i dobra

¹ W tekście pod pojęciem *mięso, produkty mięsne czy sektor mięsa* rozumiemy łącznie: żywe zwierzęta, mięso i podroby jadalne (z bydła, świń, drobiu, owiec i kóz, koni, osłów, mulów lub osłomułów, królików lub zajęcy), tłuszcze zwierzęce oraz przetwory z mięsa.

² Wspólna Polityka Handlowa (WPH) reguluje stosunki gospodarcze między UE a państwami trzecimi. Jej celem jest oddziaływanie na rozmiary, kierunki oraz strukturę obrotów handlowych Wspólnoty z zagranicą. WPH polega na stosowaniu przez Wspólnotę jednolitych zasad, szczególnie w odniesieniu do: Wspólnej Taryfy Celnej, zawierania układów handlowych i taryfowych, ujednoczenia środków liberalizacyjnych, polityki eksportowej i środków podejmowanych w przypadku dumpingu lub subwencji eksportowych.

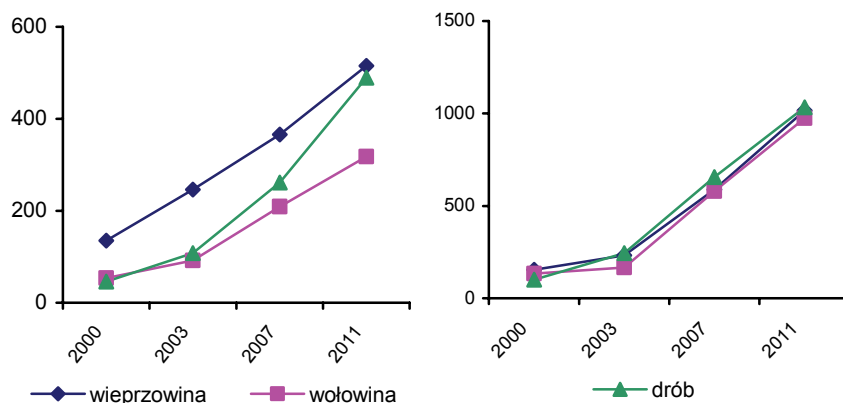
jakość. Dzięki inwestycjom dostosowującym polskie zakłady mięsne do wymogów UE, aktualnie są one uważane za jedne z najnowocześniejszych we Wspólnocie Europejskiej i z powodzeniem mogą konkurować z innymi ważnymi producentami UE oferując dobre jakościowo produkty mięsne po konkurencyjnych cenach.

Wartość obrotów w handlu zagranicznym produktami mięsnymi w ostatniej dekadzie dynamicznie wzrastała, a integracja z UE dodatkowo przyczyniła się do przyspieszenia tego procesu. Eksport mięsa i jego produktów w latach 2000-2011 wzrósł prawie ośmiokrotnie do 3,02 mld euro, natomiast import ponad trzynastokrotnie do 1,57 mld euro, w tym po wejściu do UE odpowiednio pięcio- i dwunastokrotnie. W latach 2000-2003 średnioroczny wzrost wartości eksportu mięsa wyniósł 18%, a po akcesji (lata 2004-2011) 20% rocznie.

Rysunek 1. Handel zagraniczny produktami mięsnymi w latach 2000-2011
EKSPORT

(w tys. ton - w ekwiwalencie mięsa)

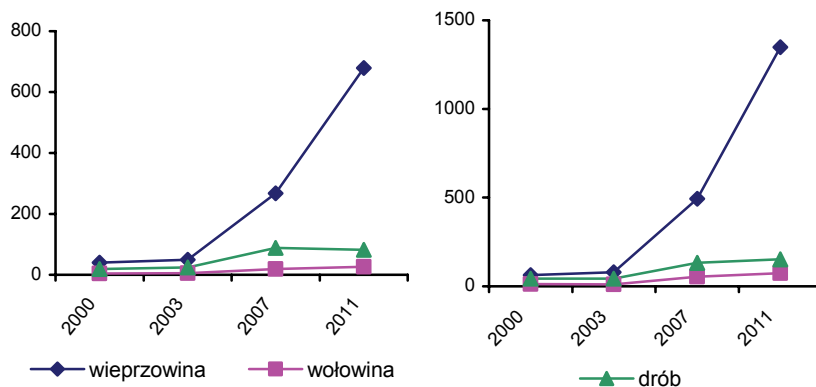
(w mln euro)



IMPORT

(w tys. ton - w ekwiwalencie mięsa)

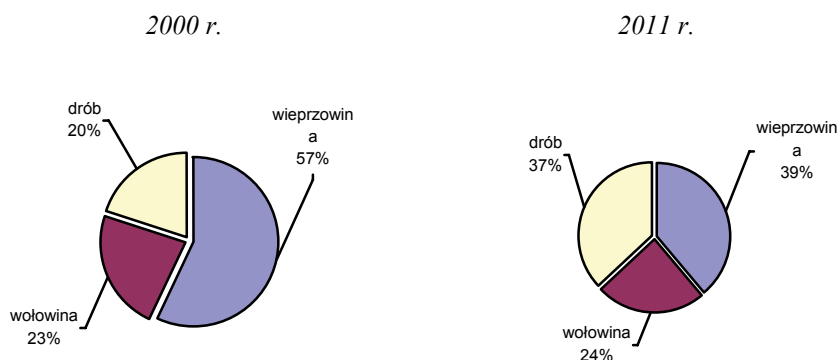
(w mln euro)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych Centrum Analitycznego Administracji Celnej (CAAC)

W strukturze polskiego eksportu od lat przeważa wieprzowina, jednak jej udział zmniejszył się z 57% w 2000 r. do 39% w 2011 r. na rzecz drobiu, którego udział wzrósł do 37% (w 2000 r. stanowił 20%), natomiast udział wołowiny od lat jest na podobnym poziomie i wynosi 23 - 24% ogółu eksportu mięsa z Polski.

Rysunek 2. Struktura towarowa eksportu produktów mięsnych (w %)



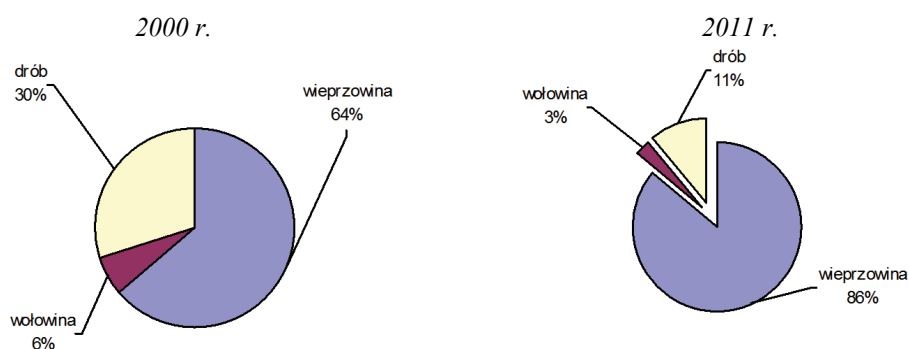
Źródło: Opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych Centrum Analitycznego Administracji Celnej (CAAC).

W 2011 roku wpływy z eksportu wieprzowiny (żywiec, mięso wieprzowe, tłuszcze i przetwory) były sześciopółkrotnie wyższe niż w 2000 r., zaś trzyipółkrotnie wyższe niż w 2004 r. i przekroczyły 1,0 mld euro. Wolumen eksportu wieprzowiny (w ekwiwalencie mięsa) wzrósł prawie czterokrotnie do 515 tys. ton. W eksporcie wołowiny (żywiec, mięso i przetwory) w latach 2000-2003 średnioroczny wzrost wartości eksportu wyniósł 7,6%, a po akcesji wzrósł do 19,4% rocznie. Ogółem w latach 2000-2011 odnotowano ponad siedmiokrotny wzrost wpływów ze sprzedaży wołowiny. Eksport wołowiny w ekwiwalencie mięsa wzrósł sześciokrotnie do 320 tys. ton. Najszybciej wzrastał jednak eksport drobiu. W 2011 r. był on dziesięciokrotnie wyższy niż w 2000 r. i ponad trzyipółkrotnie wyższy niż w 2004 r. Średnioroczny wzrost wartości eksportu drobiu w latach 2000-2003 wyniósł 34,4%, a po akcesji 20,4% rocznie. Eksport drobiu (żywiec, mięso, podroby i przetwory) w 2011 r. wyniósł prawie 490 tys. ton i był 10-krotnie wyższy niż w 2000 r., a czterokrotnie wyższy niż w 2004 r.

Import produktów mięsnych w latach 2000-2011 również odznaczał się tendencją wzrostową, z tym że dynamicznie wzrastał jedynie przywóz wieprzowiny, a import pozostałych gatunków mięsa (wołowina i drobień) był raczej umiarkowany i stabilny. Wydatki związane z zakupem wieprzowiny wzrosły ponad dwadzieścia jeden razy, z 63 mln euro do 1,35 mld euro. Tempo wzrostu wartości importu wieprzowiny w latach 2000-2003 było na poziomie 8,3%, ale już po akcesji (lata 2004-2011) wzrosło do 32,7% rocznie. Wydatki na import wołowiny do Polski w latach 2000-2011 wzrosły z 13 do 75 mln euro. W okresie poprzedzającym przystąpienie naszego kraju do UE tempo wzrostu importu wołowiny było na poziomie ok. 2%, a po integracji z UE

wyniosło już prawie 22% rocznie. Z kolei wartość importu drobiu wzrosła w tym czasie trzyipółkrotnie do 152 mln euro. Wydatki związane z importem drobiu do Polski w latach 2000-2003 kształtowały się na poziomie ok. 50 mln euro rocznie, a po akcesji tempo wzrostu importu wynosiło 7% rocznie. W ogólnej strukturze importu produktów mięsnych do Polski od lat dominuje wieprzowina, z tym że jej udział zwiększył się z 64% w 2000 r. do 86% w 2011 r., zmniejszył natomiast udział wołowiny (z 6 do 3%) i drobiu (z 30 do 11%). Import mięsa i jego produktów prawie w całości pochodzi z krajów UE.

Rysunek 3. Struktura towarowa importu produktów mięsnych (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych Centrum Analitycznego Administracji Celnej (CAAC).

Przez cały analizowany okres (2000-2011) bilans wymiany handlowej mięsem i jego produktami był dodatni i wzrósł z 0,3 mld euro w 2000 r. do 0,6 mld euro w 2004 r. i do 1,4 mld euro w 2011 r. Wskaźnik pokrycia importu mięsa i jego produktów eksportem (TC - *Trade Coverage*³) największą wartość 4,8 osiągnął w 2003 r., a w kolejnych latach stopniowo malał, jednak przez cały czas był powyżej jedności [Szczepaniak 2011]. W 2011 r. wyniósł 1,9. Oznacza to, że wymiana handlowa mięsem i jego produktami była opłacalna i przynosiła korzyści polskim przedsiębiorcom. Niekorzystnie wskaźnik ten przedstawia się w handlu wieprzowiną, gdzie od 2008 r. jest poniżej jedności (0,7), co oznacza że mamy deficyt w handlu tym gatunkiem mięsa i jesteśmy importerem netto wieprzowiny. Najwyższą natomiast wartość odnotowano w handlu wołowiną, gdzie w 2009 r. wyniósł on 17,6, a w kolejnych latach był na poziomie 13. Z kolei w handlu drobiem oscyluje w granicach 6.

Głównym partnerem Polski w handlu mięsem i jego produktami od lat są kraje UE, gdzie trafia ok. 70% eksportu polskiego mięsa i skąd prawie w całości pochodzi import, a główni dostawcy to: Niemcy, Dania, Belgia, Holandia. Obserwuje się jednak postępujący proces dywersyfikacji rynków zbytu produktów mięsnych. Jest to

³ Trade Coverage (TC) – wskaźnik pokrycia importu danego produktu lub grupy produktów ich eksportem, czyli relacja wartości eksportu do wartości importu. Wskaźnik ten jest jedną z prostszych miar konkurencyjności. Jego istota polega na określeniu, w jakim stopniu wpływy walutowe z eksportu produktami pokrywają wydatki na import tego produktu.

szczególnie widoczne w eksporcie wieprzowiny, gdzie wzrasta udział krajów WNP (Białoruś, Ukraina i Rosja) oraz Azji (Japonia, Korea Płd., Hongkong), a maleje znaczenie krajów UE.

2. Instrumenty Wspólnej Polityki Handlowej a wymiana handlowa mięsem

Wpływ na tak dynamiczny wzrost obrotów handlowych (import/eksport) produktami mięsnymi w Polsce miała niewątpliwie integracja z UE. Wiązało się to m.in. z likwidacją ograniczeń dostępu do rynku krajów Wspólnoty Europejskiej oraz możliwością stosowania wsparcia w eksporcie mięsa i jego produktów poza terytorium UE. Unijny rynek mięsa jest natomiast chroniony wysokimi cłami oraz wymogami weterynaryjnymi i sanitarnymi przed napływem konkurencyjnych towarów spoza UE [Urban 2009].

W okresie poprzedzającym członkostwo w strukturach UE Polska, będąc członkiem Światowej Organizacji Handlu (WTO) stosowała już wiele instrumentów w handlu zagranicznym produktami sektora mięsnego. W niektórych przypadkach były one podobne, a nawet identyczne jak w UE. W handlu zagranicznym mięsem i jego produktami stosowano następujące regulacje:

1. Monitorowanie eksportu/importu mięsa i jego produktów za pomocą pozwoleń na przywóz/wywóz.
2. Cła importowe.
3. Kontyngenty taryfowe.
4. Plafony taryfowe.
5. Zawieszenie pobierania cel.
6. Dodatkowe opłaty celne SSG – Special Safeguard clause.
7. Dopłaty do wywozu (subsydia eksportowe)

Najważniejszym z nich były cła importowe, skutecznie chroniące polski rynek mięsa (wieprzowina, wołowina, drób) przed napływem konkurencyjnych cenowo surowców z zagranicy. Cła przywózowe uzależnione były od asortymentu importowanego mięsa. W przypadku importu wieprzowiny, opłaty celne ustalone zostały na dość wysokim poziomie tj. dla wieprzowiny (tusze i półtusze) 76% max 90 euro/100 kg, wołowina - 45% ad valorem, zaś mięso drobiowe 60% min 60 euro/100 kg. Istniała jednak możliwość importu mięsa po zerowych lub obniżonych stawkach celnych z państw, z którymi Polska miała podpisane umowy na import mięsa w ramach preferencyjnych kontyngentów taryfowych (z UE, WTO, CEFTA oraz wybranych państw) lub plafonów taryfowych. W przypadku nadmiernego importu, istniała możliwość nakładania dodatkowych opłat celnych (SSG – special safeguard clause).

Eksport mięsa i jego przetworów mógł być wspierany dopłatami zgodnie z przyjętym przez Polskę zobowiązaniem w ramach podpisanego wielostronnego porozumienia GATT/WTO, które określało ilościowo i wartościowo poziom subsydiowania eksportu. W latach poprzedzających członkostwo Polski w UE subsydiowano jedynie eksport wieprzowiny. W drugiej połowie lat 90-tych była to sprzedaż z zapasów Agencji Rynku Rolnego po cenach niższych od zakupu. W latach 2003-2004 obowiązywał już system wsparcia eksportu podobny jak w UE. Polska dopłacała do eksportu półtuszy wieprzowych, które były wywożone do krajów innych niż

Unia Europejska. W 2003 r. ok. 85% ogółu eksportu świeżych, chłodzonych półtuszy wieprzowych objętych zostało dopłatami, a od 1 stycznia do 30 kwietnia 2004 r. eksport subsydiowany stanowił prawie 90 % eksportu półtuszy wieprzowych z Polski. Dzięki temu wsparciu polska wieprzowina mogła konkurować cenowo na rynkach krajów trzecich z subsydiowaną wieprzowiną pochodzącą z UE. Po przystąpieniu do UE polscy przedsiębiorcy na równi z przedsiębiorcami z krajów UE mogli już korzystać z tego instrumentu wsparcia i eksportować produkty branży mięsnej z subsydiami, z tym że wsparcie to udzielane było wówczas tylko do przetworów wieprzowych, wołowiny i drobiu [Mroczek 2009].

W latach 2004-2011 wyeksportowano z Polski do krajów trzecich prawie 250 tys. ton mięsa i jego przetworów, wspierając ten eksport subsydiami w wysokości 325 mln zł. Największym wsparciem został objęty eksport wołowiny – 176 mln zł do 114 tys. ton mięsa wołowego oraz wieprzowiny – 136 mln zł do 130 tys. ton. Wprowadzone przez Komisję Europejską pod koniec listopada 2007 r. subsydia do eksportu półtuszy wieprzowych i elementów mięsa wieprzowego spowodowały przejściowy wzrost eksportu w 2008 r. wieprzowiny z Polski. Wywieziono wówczas 81 tys. ton wieprzowiny dopłacając 26 mln zł. Kwota ta stanowi 70% ogółu subsydiów wypłaconych do eksportu wieprzowiny. Poprawa sytuacji na unijnym rynku wieprzowiny w 2008 r. skłoniła Komisję Europejską do zawieszenia z dniem 8 sierpnia 2008 r. tej formy wsparcia eksportu półtuszy wieprzowych. Subsydia do eksportu wieprzowiny przetworzonej obowiązywały do 20 kwietnia 2012 r., a do wołowiny do 20 września 2012 r.

Tabela 1. Subsydia do eksportu mięsa i produktów mięsnych (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Razem 2004-2011
Wołowina i cielęcina	11,1	47,0	21,0	14,4	9,1	13,2	16,9	43,5	176,2
Wieprzowina	0,08	5,6	9,2	6,3	83,2	14,4	9,0	8,7	136,5
Drób	0,3	2,2	2,1	2,9	2,0	1,1	0,9	0,8	12,3
RAZEM	11,48	54,8	32,3	23,6	94,3	28,7	26,8	53,0	325,0
Wartość eksportu produktów mięsnych do krajów trzecich	305,4	441,7	358,3	390,6	1 055,5	532,3	1 005,8	1 533,1	5 622,7
Udział subsydiów w wartości eksportu produktów mięsnych do krajów trzecich (w %)	3,7	12,4	9,0	6,0	8,9	5,4	2,7	3,4	5,8
Wartość eksportu produktów mięsnych*	1 907,9	3 012,2	3 673,6	4 384,6	6 687,3	6 363,2	7 203,6	8 483,7	41 716,1
Udział subsydiów w wartości eksportu produktów mięsnych (w%)	0,6	1,8	0,9	0,5	1,4	0,4	0,4	0,6	0,8

^{*)} odnosi się to do eksportu następujących asortymentów mięsa: wołowina (CN 0201 i 0202), wieprzowina (CN 1601 00 i 1602 41 10, 1602 42 10, 1602 49 19, a w 2008 r. dodatkowo CN 0203 i 0210), mięso drobiowe (CN 0207) i żywy drób (0105).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Agencji Rynku Rolnego i CAAC.

Udział subsydiów w wartości eksportu mięsa i jego produktów do krajów trzecich w latach 2004-2011 wyniósł średnio ok. 6%, a w ogólnej wartości eksportu produktów mięsnych tylko 0,8% i nie miał większego wpływu na wzrost eksportu, poza wyjątkową sytuacją w pierwszej połowie 2008 r., kiedy to Komisja Europejska wprowadziła subsydiowanie eksportu półtuszy wieprzowych i elementów mięsa wieprzowego.

Osiem lat członkostwa naszego kraju w strukturach unijnych pokazało, że polscy przedsiębiorcy branży mięsnej dobrze byli przygotowani do funkcjonowania na Wspólnym Rynku Europejskim (WRE) i w efekcie ich pozycja po akcesji poważnie się umocniła. Było to wynikiem m.in. wolnego handlu na obszarze UE i obowiązującym instrumentom handlu zagranicznego związanym ze Wspólną Polityką Handlową. Instrumenty te były już znane, a niektóre z nich stosowane w Polsce przed akcesją do UE. Integracja z UE uszczegółowiła ich stosowanie. Przywóz do Wspólnoty lub wywóz ze Wspólnoty Europejskiej mięsa wieprzowego, wołowego i drobiowego podlegał obowiązkowi licencjonowania (przedstawienia podczas odprawy celnej pozwolenia na przywóz lub wywóz). Instrument ten pozwalał Komisji monitorować import/eksport mięsa i produktów mięsnych do/z Wspólnoty Europejskiej, a w dalszej kolejności wprowadzać odpowiednie instrumenty handlowe w celu regulacji rynku. Obecnie pozwolenia wymagane są jedynie w przywozie do UE mięsa wieprzowego, wołowego i drobiowego w ramach kontyngentów taryfowych i w eksporcie z subsydiami.

Cła importowe skutecznie chronią unijny rynek wieprzowiny, wołowiny i drobiu przed napływem tańszych produktów z krajów trzecich. Komisja Europejska ustaliła cło kwotowe na tusze i półtusze wieprzowe świeże, chłodzone i mrożone na poziomie 53,6 euro/100 kg, zaś na pozostałe asortymenty mięsa wieprzowego na poziomie od 60,1 euro/100 kg (łopatki i ich kawałki) do 86,9 euro/100 kg (schaby i ich kawałki). Cło na import mięsa wołowego również ustalone zostało na wysokim poziomie i wynosi ono od 12,8%+176,8 euro/100 kg do 12,8%+304,1 euro/100 kg (w zależności od asortymentów). Należności celne w przywozie mięsa drobiowego są bardziej zróżnicowane i kształtują się na poziomie od 26,2 euro/100 kg („kurczaki 83%”) do 102,4 euro/kg (kawałki i podroby bez kości). Tak wysokie cła skutecznie chronią rynek unijny, w tym również polski, przed napływem konkurencyjnych cenowo towarów z zagranicy. Import spoza UE jest opłacalny jedynie w ramach kontyngentów taryfowych o preferencyjnych stawkach celnych.

Kontyngenty taryfowe na wieprzowinę, wołowinę i mięso drobiowe wynikają z umów zawartych w ramach wielostronnych negocjacji handlowych Rundy Urugwajskiej GATT/WTO i są zarządzane przez Komisję Europejską. Obowiązują one w handlu z państwami członkowskimi WTO, a także z niektórymi krajami trzecimi, z którymi UE zawarła specjalne dwustronne umowy handlowe. Import wieprzowiny, wołowiny i drobiu w ramach kontyngentów odbywa się po obniżonych, bądź zerowych stawkach celnych, jednak jest możliwy po spełnieniu odpowiednich wymagań, wynikających z regulacji unijnych. Aktualnie na wspólnotowym rynku wieprzowiny obowiązują trzy kontyngenty taryfowe na import 44,6 tys. ton mięsa wieprzowego (z USA, Kanady i pozostałych krajów WTO), rozdysponowywane kwartalnie, proporcjonalnie do wielkości wnioskowanych. W Polsce od czasu akcesji nie było zainteresowania importem wieprzowiny w ramach kontyngentów taryfowych. W całości zakupy pochodzą z krajów UE, gdzie obowiązuje swobodny przepływ towarów.

Na wspólnotowym rynku wołowiny funkcjonuje obecnie 10 kontyngentów taryfowych o obniżonych stawkach celnych, w ramach których można importować do UE różne asortymenty mięsa wołowego i cielęcego oraz żywe zwierzęta. Największym zainteresowaniem wśród wszystkich krajów członkowskich UE cieszy się kontyngent o 20% stawce celnej *ad valorem* na import mrożonego mięsa wołowego i cielęcego, który co roku w 100% jest rozdysponowywany. W pierwszym roku naszego członkostwa polscy przedsiębiorcy mogli z niego korzystać, gdyż warunkiem było udowodnienie importu lub eksportu wołowiny w poprzednich dwóch latach. Natomiast w kolejnych latach, ze względu na zmianę przepisów (wymóg udowodnienia tylko importu), polscy przedsiębiorcy zostali pozbawieni możliwości importu wołowiny w ramach tego kontyngentu, gdyż Polska po akcesji stała się eksporterem netto wołowiny.

Na rynku drobiu, KE ustanowiła 6 kontyngentów taryfowych na przywóz do UE mięsa drobiowego po preferencyjnym ciele. Rozdysponowywane są one kwartalnie, proporcjonalnie do wielkości wnioskowanych. Polscy przedsiębiorcy aktywnie uczestniczą w tym mechanizmie i na początku każdego kwartału składają wnioski o udzielenie pozwolenia na import mięsa drobiowego w ramach kontyngentów taryfowych, które jest sprowadzane m.in. z Brazylii czy Tajlandii.

PODSUMOWANIE

Wejście Polski w struktury unijne zaznaczyło się dynamicznym wzrostem obrotów handlowych mięsem i produktami mięsnymi, w szczególności z krajami UE. Rynek unijny stał się dla polskiej żywności podstawowym rynkiem zbytu i zaopatrzenia. Istotną rolę w rozwoju wymiany handlowej mięsem i jego produktami odegrały instrumenty WPH i WPR, które po akcesji były stosowane na jednakowych zasadach we wszystkich krajach członkowskich UE.

Jednym z instrumentów handlowych WPR stabilizujących rynek mięsa były subsydia eksportowe, dzięki którym zdejmwana była z rynku nadwyżka produkcji. Udział subsydiów w wartości eksportu produktów mięsnych do krajów trzecich w latach 2004-2011 wyniósł zaledwie ok. 6%, a w ogólnej wartości eksportu produktów mięsnych z Polski w tym okresie tylko 0,8%. Nie miało to więc większego wpływu na wzrost eksportu mięsa i jego produktów po integracji Polski z UE.

Kolejnym instrumentem handlowym, skutecznie chroniącym europejski rynek mięsa przed napływem tańszego surowca z zagranicy są cła importowe. Dzięki wysokim stawkom celnym, na polski rynek trafiają znikome ilości mięsa spoza UE (jedynie mięso drobiowe importowane w ramach kontyngentów taryfowych po obniżonych stawkach celnych). Można stwierdzić, że unijne opłaty celne są znacznie wyższe i odpowiednio ograniczają napływ tańszego surowca z krajów pozaunijnych.

Największy wpływ na wzrost obrotów handlowych mięsem i jego produktami po akcesji miało zniesienie ograniczeń taryfowych i pozataryfowych w handlu pomiędzy krajami członkowskimi UE. Polskie produkty mięsne mogą konkurować na rynku unijnym nie tylko ceną, ale również jakością. Inwestycje dostosowujące zakłady mięsne do wymogów unijnych spowodowały, że są one uważane za jedne z najnowocześniejszych we Wspólnocie. Osiem lat funkcjonowania Polski w ramach Wspólnego Rynku udowodniło, że polscy producenci branży mięsnej byli dobrze przygotowani do członkostwa w UE i znakomicie poradzili sobie z realizacją

instrumentów handlowych WPR. Pozycja konkurencyjna polskich producentów mięsa na rynku unijnym jest oceniana dość wysoko. Polska jest ważnym producentem i eksporterem produktów mięsnych w UE. Nasze produkty mięsne są znane i cenione na całym świecie, a zawdzięczamy to działaniom promocyjnym i informacyjnym wspieranym z funduszy wspólnej Polityki Rolnej.

Przystąpienie Polski do UE oznaczało radykalną zmianę w polityce handlowej oraz zmieniło naszą pozycję konkurencyjną zarówno w stosunku do krajów UE, jak i spoza UE. Zmieniła się również rola poszczególnych czynników wpływających na wysokość eksportu i importu produktów sektora mięsnego.

Literatura:

- 1) Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi. Stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2001-2012, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW, Warszawa
- 2) Mroczek R. (red.), *Wpływ instrumentów polityki handlowej Unii Europejskiej na handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi*, Raport PW nr 155, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009
- 3) Szczepaniak I. (red.), *Ocena konkurencyjności polskich producentów żywności po akcesji do Unii Europejskiej*, Raport PW nr 150, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009
- 4) Szczepaniak I. (red.), *Monitoring i ocena konkurencyjności polskich producentów żywności (I)*, Raport PW nr 25, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011
- 5) Urban R (red), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Raport PW nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

Summary

The integration of Poland with the European Union had a positive influence on the trade exchange with meat products. Mutual, full opening EU markets became strong impulse of the development of the meat sector in Poland and contributed to the significant improvement in results of the foreign trade with meat products. In the end, already in first years of our membership in the EU, the Common European Market became an important market and field of supply for meat products coming from Poland. In the following years upturn, both in the export and in the import was continued.

In the period of eight years of our membership in the EU the value of export of meat products rose almost five times from 0.64 mln euro in 2003 up to 3.02 bln euro in 2011. However the import grew up as far as twelve times from 0.13 mln euro up to 1.57 bln euro, mainly as a result of the dynamically rising purchasing of the pork. To the improvement in commercial results with meat products, apart from the liquidation of the customs in the trade inside the EU, the foreign trade instruments resulting from the Common Commercial Policy (CCP) had also influence on the area of the agriculture. Export of some meat products to third countries became provided with subsidizing, and in final years also supporting the promotion programs. Import from third countries limited a high customs duties which effectively are protecting the EU market from the inflow of meat competitive products. Moreover they are applicable in a meat trade equal for all members the EU veterinary and sanitary rules.

A reply to the questions put forward is a purpose of research: In what degree did instruments of the foreign trade bear on the improvement in results of the trade exchange in with the meat and meat products in Poland after integration with the EU?

Informacja o autorze:

Mgr Mirosława Tereszczuk

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

- Państwowy Instytut Badawczy (IERiGŻ-PIB)

ul. Świętokrzyska 20

00-002 Warszawa

tel.: +48 (0) 22 50 54 516

e-mail: m.tereszczuk@ierigz.waw.pl

Marzena Trajer, Marek Wojtkiewicz

Działania Agencji Rynku Rolnego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej

Activities of Agricultural Market Agency in the scope of Common Agricultural Policy

W opracowaniu przedstawiono działalność Agencji Rynku Rolnego od akcesji Polski do Unii Europejskiej. ARR jako unijna agencja płatnicza realizuje (w ramach I filara Wspólnej Polityki Rolnej) zasadniczą część zadań dotyczących realizacji jednego z celów WPR, jakim jest stabilizacja rynków rolno-żywnościowych. W artykule omówiono realizację przez Agencję głównych kierunków działań stabilizacyjnych, tj.: zakupów i sprzedaży interwencyjnej produktów rolno-żywnościowych, wsparcia prywatnego przechowywania, działań w zakresie obrotu produktami rolno-spożywczymi poza obszar celny UE, kwotowania produkcji. Przedstawiono również objęte wspólną polityką rolną działania na rzecz wspierania konsumpcji, które w ostatnich latach ze względu również na swoje istotne funkcje społeczne, nabierają coraz większego znaczenia. Zaprezentowano także wspieranie promocji żywności, spełniającej ważną rolę w stymulowaniu popytu na żywność wytwarzaną na rynku unijnym.

Wstęp

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. wiązało się z przyjęciem w odniesieniu do sektora rolno-spożywczego obowiązujących w Unii zasad polityki gospodarczej, określanych jako Wspólna Polityka Rolna. Cele tej polityki zostały określone w sposób traktatowy¹. Należą do nich: zwiększenie wydajności rolnictwa, zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, stabilizacja rynków, zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw żywności i zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów. WPR można określić jako ponadnarodową, sektorową politykę UE charakteryzującą się jednolitym systemem regulowania rynku, wspólną organizacją poszczególnych rynków branżowych i dysponującą spójnym wewnętrznym systemem oddziaływania na rolnictwo². WPR podlegała i podlega nadal ewolucyjnym zmianom. Przystąpienie do wspólnego rynku europejskiego Polski i dziewięciu innych państw przypadło właśnie na początek wdrażania jednej z takich zmian, a mianowicie reformy z 2003 r.

Działania na rzecz stabilizacji, ze względu na swoje znaczenie dla funkcjonowania rynków rolnych, były prowadzone w Polsce także w okresie przedakcesyjnym i należały do kompetencji istniejącej od 1990 r. Agencji Rynku Rolnego³, która dysponowała już

¹ Aktualnie w art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

² S. Stańko, „Wspólna Polityka Rolna – zasady, mechanizmy i system instytucjonalny”, [w:] Agencja Rynku Rolnego 1990-2005; ARR 2005, s. 53.

³ W. Rembisz, S. Stańko, „ARR w systemie regulacji polskiego rynku rolnego”, [w:] Agencja Rynku Rolnego 1990-2005; ARR 2005, s. 15-16. Jak podkreślają autorzy, powołana w 1990 r. Agencja miała neutralizować wpływ negatywnych skutków zmian cenowych dla rolników oraz konsumentów. Potrzeba powołania takiej

znacznym doświadczeniem w stosowaniu instrumentów interwencyjnych i regulacyjnych rynku oraz upowszechnianiu informacji o samej interwencji. Z dniem 19 kwietnia 2004 roku Agencja Rynku Rolnego uzyskała akredytację i status agencji płatniczej, a z dniem 1 maja 2004 r. zaczęła pełnić swoje funkcje w tej roli, stając się jednym z ważniejszych narzędzi instytucjonalnych realizacji WPR, a w zakresie mechanizmów tej polityki odnoszących się do funkcjonowania rynków rolnych. Realizując swoje zadania Agencja wypełniała i wypełnia dotychczas trzy zasadnicze funkcje: wdrażającą (jest odpowiedzialna za prawidłową implementację prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego administrowania mechanizmami WPR na rynku rolnym), płatniczą (jest zobowiązana do realizacji płatności, prowadzenia rachunków księgowych oraz kontroli wydatkowanych środków finansowych zgodnie z wymogami Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji), informacyjną (przekazuje – za pośrednictwem jednostki koordynującej – informacje między Komisją Europejską a uczestnikami mechanizmów WPR).

Cel i metody zbierania danych

Celem opracowania było przybliżenie działań Agencji Rynku Rolnego w ramach realizacji Wspólnej Polityki Rolnej. W artykule wykorzystano dane wtórne pochodzące ze sprawozdań z działalności Agencji Rynku Rolnego za lata 2004-2011 oraz bieżących informacji z 2012 r. zawartych w materiałach wewnętrznych ARR, a także literaturę przedmiotu. Wyniki analizy przedstawiono w formie opisowej.

Działania stabilizacyjne na rynkach rolnych

W produkcji żywności podstawową rolę odgrywa surowcowe ogniwo całego łańcucha wytwórczego, jakim jest rolnictwo. Rolnictwo, jako dział produkcji, posiada szereg specyficznych cech, takich jak: sezonowość produkcji, ograniczona mobilność czynników produkcji, krótkookresowa zmienność rynku czy specyfika obrotu rolnego. Wszystko to powoduje, że produkcja rolna charakteryzuje się wysokim poziomem ryzyka, a sektor rolny wymaga większego zainteresowania i działań interwencyjnych ze strony państwa⁴. Rozwój międzynarodowej wymiany towarowej i globalizacja rynków rolnych nie zmieniły sytuacji w tym zakresie, gdyż procesy te (obok pozytywów) niosą ze sobą również zagrożenia, które mogą przyczynić się do destabilizacji rynków i wymagają reakcji w skali krajowej lub wspólnotowej. W ramach WPR działania na rzecz stabilizacji rynków rolno-żywnościowych przybierały bardzo zróżnicowane formy, charakteryzujące się bardziej lub mniej bezpośrednim sposobem oddziaływania na rynki rolno-spożywcze. Od strony formalno-organizacyjnej przybrały one konkretne kształty kilkudziesięciu mechanizmów tej polityki, służących w różny sposób realizacji trudnego zadania utrzymywania w miarę stabilnych warunków funkcjonowania poszczególnych rynków wspólnotowego rolnictwa, przetwórstwa rolno-spożywczego i handlu żywnością. Zakres wykorzystania i sposób realizacji tych mechanizmów podlega

instytucji była związana m.in. z dokonującą się w kraju transformacją ustrojową, której częścią było urynkwienie gospodarki żywnościowej i przejście od ekonomiki niedoboru do nadprodukcji oraz związanych z tym wahań cen, czy niepewności zbytu.

⁴ M. Adamowicz, „Wymiary i cele interwencjonizmu rolnego w krajach o różnym poziomie rozwoju”, [w:] „Wspólna Polityk Rolna Unii Europejskiej. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty”, Wydawnictwo SGGW Warszawa 2009, s. 20.

w czasie zmian będącym skutkiem sytuacji gospodarczej w Europie i na świecie, ewolucji strategii gospodarczej UE oraz realizacji w skali międzynarodowej koncepcji wolnego handlu (negocjacje i porozumienia w ramach WTO). W ramach podziału zadań ARR, jako jedna z dwóch agencji płatniczych w Polsce, realizuje większość mechanizmów stabilizacyjnych, przyporządkowanych do I filara WPR. Poniżej przedstawiono poszczególne grupy działań (mechanizmów), poczynając od działań najbardziej bezpośrednio oddziałujących na rynek.

Zakupy i sprzedaż interwencyjna produktów

Do działań stabilizacyjnych o najbardziej bezpośrednim oddziaływaniu na rynki rolno-żywnościowe należą bez wątpienia zakupy i sprzedaż interwencyjna produktów, służące utrzymaniu równowagi podaży-popytu. W ramach tej grupy mechanizmów działania interwencyjne (od akcesji) były prowadzone przez Agencję na rynkach: zbóż, cukru, odtłuszczonego mleka w proszku (OMP) i masła. Podstawą uruchomienia mechanizmu były unijne akty prawne. Działanie polegało na zakupie produktów po cenie interwencyjnej lub zgodnie z procedurami przetargowymi, a następnie magazynowaniu ich w formie zapasów interwencyjnych i ponownym wprowadzeniu na rynek. W zależności od sytuacji rynkowej produkty były wprowadzane na rynek wewnętrzny w ramach sprzedaży lub rozdysponowywane na pomoc żywnościową dla najuboższej ludności krajów członkowskich UE, albo przeznaczone do sprzedaży na eksport do krajów pozaunijnych (sprzedaż dokonywana była w formie przetargu). Wielkość zakupów interwencyjnych była uzależniona od sytuacji rynkowej, która determinuje zainteresowanie uczestników rynku (beneficjentów mechanizmu) sprzedażą produktów na zapasy interwencyjne po określonych przez przepisy unijne cenach. W latach 2004-2010 interwencyjnie zakupiono 2136,5 tys. ton zbóż. Największe zakupy interwencyjne zbóż miały miejsce w latach gospodarczych 2004/2005, 2005/2006 i 2009/2010, w których to zakupiono odpowiednio: 978,8 tys. ton, 711,2 tys. ton i 366,0 tys. ton. W ramach interwencji skupiono także 213 tys. ton cukru w latach 2005-2006 oraz 6,5 tys. ton masła (lata 2005-2006 i 2009) i 20,5 tys. ton odtłuszczonego mleka w proszku (w 2009 r.). Od akcesji Polski do UE łączne wydatki poniesione przez Agencję na zakup, przechowywanie i transport ww. produktów wyniosły ponad 1,9 mld zł. Kryzysowa sytuacja rynkowa w latach 2007-2008 potwierdziła konieczność stosowania instrumentów interwencyjnych na rynkach rolnych. Podstawą sprzedaży produktów rolnych zgromadzonych w ramach zapasów interwencyjnych były decyzje Komisji Europejskiej. Zgromadzone w Polsce zapasy interwencyjne były sprzedawane na eksport (zboża, cukier), a także uzupełniały podaż na rynku wewnętrznym lub były przeznaczone do wykorzystania w ramach programu pomocy żywnościowej (zboża, cukier oraz masło i odtłuszczone mleko w proszku).

Dopłaty do prywatnego przechowywania

Grupą mechanizmów WPR o charakterze podobnym do zakupów interwencyjnych (oddziaływanie mające na celu okresowe zmniejszenie podaży rynkowej w sytuacji wystąpienia jej nadwyżki) są dopłaty do prywatnego przechowywania produktów rolno-spożywczych. Dopłaty rekompensują prywatnym przedsiębiorcom wydatki poniesione na przechowanie przez określony czas towarów wskazanych w przepisach UE. W latach 2004-2012 ARR dopłacała do prywatnego przechowywania wieprzowiny, masła

i w niewielkim zakresie serów. Dwukrotnie od akcesji Polski do UE uruchamiany był przez Komisję Europejską mechanizm dopłat do prywatnego przechowywania wieprzowiny (w 2007 r. do 5,9 tys. ton i w 2011 r. do 9 tys. ton wieprzowiny), a ARR wypłaciła z tego tytułu ogółem 24,2 mln zł. Mechanizmem dopłat do prywatnego przechowywania do końca 2011 r. objęto 136 ton masła. Natomiast w 2012 r. ze względu na mniejszy popyt polscy przedsiębiorcy uczestniczyli w mechanizmie w szerszym zakresie. Do połowy roku zawarte zostały umowy na dopłaty do prywatnego przechowywania 914 ton masła.

W związku z realizacją w krajach członkowskich UE zakupów interwencyjnych i dopłat do prywatnego przechowywania, ARR wystawiła certyfikaty przedsiębiorcom, którzy sprzedawali masło i OMP do prywatnych magazynów w innych krajach unijnych. W okresie maj 2004 r. - wrzesień 2012 r. ARR wystawiła 1,6 tys. certyfikatów na 36,9 tys. ton masła i 96 certyfikatów na 2,7 tys. ton OMP.

Dopłaty do wywozu produktów unijnych poza obszar celny UE

Inną, stosowaną w ramach WPR, metodą regulacji podaży produktów rolno-spożywczych na jednolitym rynku jest stosowanie refundacji wywozowych. Udzielanie dopłat do wywozu produktów unijnych poza obszar celny UE zwiększa konkurencyjność tych produktów, przyczynia się do wzrostu eksportu i pozwala zmniejszyć presję podaży na rynek wewnętrzny, z korzyścią dla stabilności cen. Stosowanie refundacji stanowi również wyrównanie szans unijnych producentów na eksport do krajów, w których stosowane są subsydia do produkcji. Ograniczenie zakresu stosowania refundacji, a także zmniejszenie stawek refundacji lub ich całkowite zniesienie w przypadku, kiedy poziom produkcji rolnej w krajach członkowskich jest zbyt niski, ma również oddziaływanie stabilizujące w odniesieniu do cen na rynku unijnym. Agencja wypłacała refundacje wywozowe do szeregu grup produktów. Od wstąpienia Polski w struktury UE do 30 czerwca 2012 r. Agencja wystawiła 28,8 tys. pozwoleń na wywóz z refundacją, najwięcej na rynku mięsa czerwonego (15,1 tys.) oraz świeżych owoców i warzyw – 5,3 tys. (od 2009 r. refundacje na tym rynku zostały zniesione). ARR wypłaciła eksporterom wywożącym towary do krajów trzecich blisko 2,1 mld zł refundacji wywozowych, w tym najwięcej do cukru (1,2 mld zł), mięsa czerwonego (351,8 mln zł) oraz przetworów mlecznych (334,2 mln zł), a także produktów przetworzonych non-aneks I⁵.

Wspieranie opłacalności produkcji i konkurencyjności produktów

W sferze produkcyjnej do mechanizmów stymulujących popyt na surowce (półprodukty) poprzez poprawę opłacalności wytwarzania produktów z nich uzyskanych, należały dopłaty do przetwórstwa masła, masła skoncentrowanego i śmietanki (ARR wypłaciła 0,4 mln zł), dopłaty do przetwórstwa słomy lnianej i konopnej na włókno (2,8 mln zł do 6,8 tys. ton włókna lnianego i konopnego) oraz dopłaty do produkcji suszu paszowego (5,7 mln zł)⁶. W latach 2005-2007 ARR realizowała dopłaty do cukru wykorzystywanego w przemyśle chemicznym (4,5 mln zł) oraz w latach 2006-2007

⁵ Produkty przetworzone non-aneks I są to towary nie objęte załącznikiem I do Traktatu Amsterdamskiego, takie jak: ciastka, lody, soki, napoje, jogurty amortyzowane i inne. W przypadku tych towarów refundacje wywozowe są wypłacane do cukru, mleka w proszku, masła oraz jaj wykorzystywanych do ich wytworzenia.

⁶ Wypłacone w ramach maksymalnej gwarantowanej ilości wyprodukowanego suszu wynoszącej 13 538 ton.

dopłaty do skrobi wykorzystywanej na cele niespożywcze (84 tys. zł). Należy również wspomnieć, że ARR wraz Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizowała mechanizm WPR polegający na wsparciu finansowym zakładania plantacji roślin energetycznych⁷. W największej skali wsparcie opłacalności produkcji było jednak udzielane przez Agencję plantatorom surowca tytoniowego i plantatorom ziemniaków. Agencja realizowała płatności dla producentów surowca tytoniowego zgodnie z regulacjami Unii Europejskiej stosowanymi w nowych państwach członkowskich. Pomoc finansowa w tym sektorze kierowana była w ramach tzw. uzupełniających płatności bezpośrednich do ponad 13 tys. producentów surowca tytoniowego i wyniosła ponad 2 mld zł. ARR prowadziła także działania na rynku skrobi ziemniaczanej, poprzez realizację mechanizmów wspierających producentów skrobi i plantatorów ziemniaków skrobiowych. W latach 2004-2010 istotną pozycją były dopłaty w ramach kwotowania produkcji skrobi ziemniaczanej (tzw. premie produkcyjne). Przedsiębiorcom wypłacono 76,3 mln zł do ponad 860 tys. ton wyprodukowanej skrobi ziemniaczanej⁸. Plantatorzy ziemniaków skrobiowych (ok. 5,5 tys. rolników) otrzymywali corocznie, również w ramach płatności uzupełniających, płatności do skrobi zawartej w dostarczanych ziemniakach. Otrzymali oni łącznie 241,8 mln zł.

Branżą, której wspieranie w ramach WPR ma charakter pośredni, polegający na wsparciu działań uprawnionych organizacji, ale ostatecznie służy rozwojowi (utrzymaniu) produkcji, jest pszczelarstwo. Administrowany przez ARR mechanizm polega na częściowym finansowaniu zwrotu kosztów poniesionych przez podmioty uprawnione (związki, stowarzyszenia, zrzeszenia, spółdzielnie pszczelarskie) na realizację zadań określonych w kolejnych Krajowych Programach Wsparcia Pszczelarstwa w Polsce⁹. Od 2005 r. do końca czerwca 2012 r. ARR w ramach realizacji mechanizmu wypłaciła 105,4 mln zł, głównie na zakup leków przeciwko warrozie oraz zakup pszczół. Poniesione wydatki zostały sfinansowane po 50% z budżetu krajowego i unijnego. W przypadku sektora pszczelarskiego, oprócz samych produktów, istotne znaczenie (w wielu ocenach, nawet ważniejszą od pozyskiwania produktów pszczelich) ma funkcjonowanie pszczół w środowisku przyrodniczym, a szczególnie ich rola w zapyłaniu roślin. Wspieranie pszczelarstwa stanowi więc jednocześnie wspieranie produkcji rolniczej. Mechanizm ten pokazuje jak ważne jest wspieranie pszczelarstwa w produkcji rolniczej.

Kolejnym działaniem służącym wspieraniu produkcji rolniczej, poprzez wykorzystanie postępu biologicznego do zwiększenia efektywności tej produkcji i poprawy jakości żywności, jest mechanizm dopłat do materiału siewnego. Od 2007 r. ARR w ramach realizacji mechanizmu rekompensuje rolnikom część kosztów zakupu materiału

⁷ Rolnicy, którzy założyli plantacje wieloletnich roślin energetycznych (wierzby, topoli, miskanta oraz ślázowca pensylwańskiego) w latach 2008-2009 mogli ubiegać się w ARR o zwrot części poniesionych kosztów. Agencja wypłaciła 106 beneficjentom 8,9 mln zł do założenia 1,9 tys. ha plantacji trwałych roślin energetycznych.

⁸ Ilość wyprodukowanej skrobi ziemniaczanej, do której można było wypłacić premie produkcyjne była ograniczona przez przepisy UE. Kwota przyznana Polsce wynosiła 144 985 ton.

⁹ Program opracowywany jest co 3 lata i po zatwierdzeniu przez Komisję Europejską stanowi podstawę realizacji mechanizmu wsparcia pszczelarstwa przez ARR.

siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany pszenicy zwyczajnej, żyta, jęczmienia, pszenżyta, owsa, łubinu, grochu siewnego, bobiku, wyki siewnej i ziemniaków. Dopłaty mają głównie charakter pomocy *de minimis*¹⁰ w rolnictwie. Z roku na rok wzrasta liczba składanych przez rolników wniosków oraz powierzchnia upraw obsiewanych kwalifikowanym materiałem siewnym zakupionym z wykorzystaniem dopłat. Wartość wsparcia finansowego wypłaconego przez ARR do wykorzystania materiału siewnego wzrosła z 19,4 mln zł w 2007 r. do 91,4 mln zł w 2011 r. W 2012 r. (do końca września) wypłacono producentom rolnym 92,4 mln zł. Od uruchomienia mechanizmu dopłat do materiału siewnego producenci zbóż, ziemniaków i roślin strączkowych złożyli w ARR łącznie 304,4 tys. wniosków o przyznanie dopłat i uzyskali wsparcie w wysokości 348,3 mln zł.

Kwotowanie produkcji

Instrumentem istotnie oddziaływującym na rynek, służącym celom stabilizacyjnym w dłuższym okresie, jest kwotowanie produkcji. Instrument ten został użyty w ramach WPR już w latach 60-tych w odniesieniu do rynku cukru, natomiast w latach 80-tych znalazł zastosowanie w odniesieniu do rynku mleka. W Polsce działania w zakresie kwotowania produkcji cukru zostały podjęte na blisko 10 lat przed wstąpieniem do UE (kampania 1994/1995) i kontynuowane są (w odniesieniu do cukru i izoglukozy) po wstąpieniu do Unii w ramach zasad określonych przez WPR. Zasady te w minionym okresie ulegały zmianom. Przeprowadzona reforma rynku cukru spowodowała zmniejszenie kwot przydzielonych poszczególnym państwom członkowskim. W celu złagodzenia skutków reformy zastosowano odpowiednie środki (mechanizmy, programy) mające na celu złagodzenie skutków reformy, zarówno dla producentów cukru, jak i dla rolników – plantatorów buraków cukrowych. Administrowanie tymi mechanizmami należy m.in. do ARR. Agencja w ramach restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego w 2009 r. dokonała wypłaty całości pomocy restrukturyzacyjnej na rzecz producentów cukru, w wysokości 1,29 mld zł (10% otrzymanego wsparcia finansowego producenci cukru przekazali na rzecz 26,6 tys. plantatorów i 94 usługodawców). Kolejnym mechanizmem realizowanym przez ARR od 2010 r. w zakresie dywersyfikacji produkcji cukru było wypłacanie pomocy w ramach Krajowego Programu Restrukturyzacji (KPR). Przyznana Polsce w tym zakresie kwota pomocy wynosiła 34,4 mln EUR i przeznaczona była na dwa kierunki działań. Na wsparcie zakupu przez gospodarstwa rolne nowych maszyn i urządzeń do produkcji rolnej w celu zmiany profilu działalności rolniczej na inny niż uprawa buraków cukrowych¹¹ ARR od 2010 r. do końca września 2012 r. wypłaciła 2,9 tys. wnioskodawców 89,5 mln zł pomocy, natomiast na wsparcie inwestycji ukierunkowanych na przetwarzanie

¹⁰ Pomoc *de minimis* w rolnictwie jest to pomoc udzielana przedsiębiorstwom w sektorze produkcji rolnej przez dane państwo członkowskie UE. Łączna kwota pomocy przyznana jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 7,5 tys. euro w okresie trzech kolejnych lat podatkowych. Pułap ten stosuje się bez względu na formę pomocy i jej cel. Jednolite zasady, zgodnie z którymi przyznawana jest pomoc *de minimis* w rolnictwie przez wszystkie państwa członkowskie UE w sektorze produkcji rolnej określa rozporządzenie Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej (Dz. Urz. L 337 z 21.12.2007, z późniejszymi zmianami, str. 35).

¹¹ Działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych”.

produktów rolnych na cele energetyczne¹² dokonano wypłaty pomocy w wysokości 38,0 mln zł na rzecz 19 przedsiębiorców.

Podobnie jak w sektorze cukru, również w produkcji mleka rozpoczęto wprowadzanie systemu kwotowania w okresie poprzedzającym wstąpienie Polski do UE (od 2002 r.). W ramach tego systemu Agencja obsługuje 148,6 tys. hurtowych i 12,4 tys. bezpośrednich dostawców mleka (stan na 1 kwietnia 2012 r.) oraz corocznie wydaje ok. 200 tys. decyzji administracyjnych. ARR prowadzi działania dotyczące: rozdziału krajowej rezerwy kwoty krajowej, obsługi transferów i konwersji kwot indywidualnych, zmniejszania lub cofnięcia kwot indywidualnych, monitorowania ilości mleka lub przetworów mlecznych wprowadzonych na rynek oraz stopnia wykorzystania kwot krajowych, monitorowania liczby producentów mleka w kraju, monitorowania zawartości tłuszczu w mleku, kontroli ilości mleka wprowadzonego do obrotu w danym roku kwotowym oraz rejestracji podmiotów skupujących mleko.

W okresie ośmiu lat funkcjonowania w Polsce mechanizmu kwotowania produkcji mleka, przyznana Polsce kwota krajowa wzrosła o 10% (z 8,96 mld kg w roku kwotowym 2004/2005 do 9,86 mld kg w roku kwotowym 2011/2012), natomiast liczba dostawców hurtowych mleka zmniejszyła się o połowę, a dostawców bezpośrednich o ponad 80%. Przełożyło się to na 2,5-krotne zwiększenie średniej kwoty indywidualnej przypadającej na producenta mleka (z 27 tys. kg na 61 tys. kg kwoty indywidualnej), co świadczy o postępującej koncentracji produkcji mleka. W roku kwotowym 2012/2013 kwota krajowa przysługująca Polsce (o 1% większa niż w roku kwotowym 2011/2012) wynosi 9,96 mld kg i jest szóstą co do wielkości kwotą produkcji mleka w UE. Agencja podjęła działania mające na celu pomoc niektórym rolnikom produkującym mleko w niewielkiej skali, którzy zdecydowali się zmienić kierunek produkcji. W latach 2007-2009 ARR wypłaciła 154,1 mln zł rekompensat za zrzekanie się kwot mlecznych dla 21,5 tys. niskotowarowych producentów mleka. Kwoty te trafiły do gospodarstw rozwijających produkcję mleka.

Jak wynika z przedstawionych informacji prowadzone przez ARR działania związane z kwotowaniem produkcji (zarówno na rynku mleka, jak i na rynku cukru) nie polegają jedynie na prostym administrowaniu kwotami, lecz dotyczą także wspierania uczestników rynku (przede wszystkim rolników) w niezbędnych działaniach restrukturyzacyjnych.

Wspieranie konsumpcji

Innym sposobem oddziaływania na rynek jest oddziaływanie na jego stronę popytową. Tę rolę odgrywają mechanizmy, polegające na wspieraniu konsumpcji. W ramach mechanizmów WPR należy tu wymienić dostarczanie dzieciom i młodzieży w placówkach oświatowych produktów mlecznych (program „Szkłanka mleka”) oraz owoców i warzyw (program „Owoce w szkole”), jak również mechanizm dostarczania nadwyżek żywności najuboższej ludności Unii Europejskiej. W niewielkiej skali rolę

¹² Działanie „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” skierowane do mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 750 pracowników lub posiadających obrót roczny nieprzekraczający 200 mln EUR, które będą realizować inwestycje na terenach gmin objętych procesem restrukturyzacji.

taką pełnił również w latach 2004-2006 administrowany przez ARR mechanizm dopłat do zakupu masła przez instytucje i organizacje niedochodowe, w ramach którego Agencja wypłaciła 1,1 mln zł.

Obydwa mechanizmy realizowane w placówkach oświatowych i skierowane do dzieci i młodzieży, służą realizacji ważnej misji społecznej polegającej na zwiększeniu spożycia mleka i jego przetworów oraz owoców i warzyw w celu poprawy stanu zdrowotnego młodego pokolenia. Dostarczanie wymienionych produktów w połączeniu z działaniami edukacyjnymi służy kształtowaniu u młodych ludzi poprawnego modelu konsumpcji. Jest to ważne, szczególnie, że model ten w większości krajów UE pozostawia aktualnie wiele do życzenia, co przejawia się np. występowaniem otyłości i nietypowych dla młodego wieku schorzeń. Od roku szkolnego 2007/2008 Polska plasuje się na pierwszym miejscu wśród krajów UE pod względem ilości mleka i jego przetworów spożytych w placówkach oświatowych w ramach programu „Szkłanka mleka”. Jest również liderem wykorzystania środków unijnych przeznaczonych na ten program. Z programu „Szkłanka mleka” w roku szkolnym 2011/2012 skorzystało 2,44 mln dzieci i uczniów. Uczęszczali oni do 14,4 tys. placówek oświatowych (z tego 71% stanowiły szkoły podstawowe). Od akcesji Polski do UE do końca września 2012 r. dzieci i uczniowie spożyli w ramach programu „Szkłanka mleka” 312 tys. ton mleka i jego przetworów (tj. 1,3 mld szklanek mleka), a ARR na jego realizację wypłaciła 830 mln zł (z tego 568 mln zł w ramach dopłaty krajowej, 237 mln zł z tytułu dopłaty unijnej oraz 25 mln zł z Funduszu Promocji Mleka).

Z roku na rok wzrasta liczba szkół podstawowych i dzieci (z klas I-III) uczestniczących w programie „Owoce w szkole”. Od uruchomienia programu w roku szkolnym 2009/2010 liczba dzieci z niego korzystających wzrosła 3-krotnie, a liczba szkół – blisko 4-krotnie. W II semestrze roku szkolnego 2011/2012 umowy ze 102 zatwierdzonymi dostawcami podpisało 9,7 tys. szkół podstawowych (o 5% więcej niż w I semestrze), a 6 zatwierdzonych szkół samodzielnie pozyskiwało i udostępniało owoce oraz warzywa. Z programu skorzystało 891,7 tys. dzieci (o 4% więcej niż w I semestrze), które stanowiły 72,2% grupy docelowej uczniów objętych programem. Budżet programu dla Polski w latach szkolnych 2009/2010-2012/2013 określony został na poziomie 12,3 mln EUR dla każdego roku szkolnego. W 75% (9,2 mln EUR) program jest finansowany ze środków UE, a w 25% (3,1 mln EUR) – z budżetu krajowego. Polska pod względem wysokości przyznanych z budżetu UE środków na realizację programu w roku szkolnym 2012/2013 uplasowała się na czwartym miejscu po Włoszech, Niemczech i Rumunii. Od uruchomienia programu do końca września 2012 r. ARR wypłaciła na jego realizację 108 mln zł. W ciągu trzech lat administrowania programem ARR udostępniła dzieciom ze szkół podstawowych bezpłatnie ponad 100 mln porcji owoców i warzyw.

Od przystąpienia Polski do UE, Agencja corocznie realizuje ważny ze społecznego punktu widzenia mechanizm WPR służący poprawie bytu osób najuboższych w UE poprzez dostarczanie im gotowych artykułów spożywczych. Komisja Europejska przyznała Polsce łącznie 2,19 mld zł na realizację w latach 2004-2012 dziewięciu programów pomocowych w ramach mechanizmu „Dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności Unii Europejskiej”, obejmujące również wartość produktów

żywnościowych przejętych z zapasów interwencyjnych UE (ryżu niełuskanego, zboża, masła, cukru, odtłuszczonego mleka w proszku). Każdego roku pomoc żywnościowa w ramach mechanizmu administrowanego przez ARR trafia do blisko 4 mln potrzebujących osób. Od akcesji przekazano dla najuboższych 258 mln litrów mleka i 474 tys. ton pozostałych artykułów spożywczych, obejmujących 30 gotowych artykułów spożywczych m.in.: makarony, mąkę pszenną, kaszę jęczmienną, ryż biały, cukier biały, sery podpuszczkowe dojrzewające, sery topione, mleko UHT, płatki kukurydziane, dżemy, dania gotowe. W dystrybucji żywności uczestniczyły cztery główne organizacje charytatywne (Federacja Polskich Banków Żywności, Caritas Polska, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Polski Czerwony Krzyż) oraz ok. 8-10 tys. lokalnych organizacji charytatywnych. Wartość gotowych artykułów spożywczych dotychczas przekazanych najuboższym wyniosła 1,9 mld zł. Pozostałe środki stanowiły wydatki na pokrycie kosztów transportowych i administracyjnych.

Wspieranie działań promocyjnych i informacyjnych

Do mechanizmów WPR oddziałujących na stronę popytową rynku należy również zaliczyć wspieranie działań promocyjnych w odniesieniu do produktów wytwarzanych w UE. W aktualnych warunkach narastającej konkurencji i różnorodności oferowanych na rynkach rolno-żywnościowych produktów rośnie potrzeba i rola działań promocyjnych, prowadzonych zarówno na rynku wewnętrznym, jak i na rynkach zewnętrznych (pozaunijnych). Stały się one niezbędnym elementem komunikacji marketingowej pomiędzy producentami, handlowcami i konsumentami. Bez działań promocyjnych nie sposób zdobywać nowych rynków zbytu ani utrzymać posiadanej pozycji rynkowej. Znaczenie działań promocyjnych dla funkcjonowania rynków zostało dostrzeżone przez administrację unijną i znalazło swoje odbicie w instrumentarium WPR w postaci mechanizmu „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych”, administrowanego w Polsce przez ARR. Mechanizm ten ma służyć ułatwieniu producentom unijnym lokowania produktów rolno-żywnościowych zarówno na rynkach krajowych (wchodzących w skład jednolitego rynku unijnego), jak i na rynkach krajów pozaunijnych, stymulując popyt na te produkty. O dofinansowanie na realizację jednorocznych, dwu- lub trzyletnich programów promocyjnych i informacyjnych mogą ubiegać się organizacje zrzeszające producentów, przetwórców i dystrybutorów, które są reprezentatywne dla danej branży rolnej. Programy pozwalają na pozyskanie znaczącego wsparcia finansowego zarówno ze środków UE (50%), jak i z budżetu państwa (30%). Pozostałe środki są wkładem organizacji branżowych, jak również mogą być pozyskane z funduszy promocji (utworzonych w ramach regulacji krajowych)¹³. Dofinansowanie branżowych

¹³ Fundusze promocji zostały utworzone w celu wspierania marketingu rolnego, wzrostu spożycia oraz promocji produktów rolno-spożywczych. Cele te są realizowane w szczególności poprzez prowadzenie kampanii informacyjnych i promocyjnych, a także poprzez: edukację grup docelowych (głównie młodzieży i dzieci), prowadzenie badań naukowych, rynkowych i prac rozwojowych w zakresie poprawy jakości produktów spożywczych, finansowanie szkoleń dla producentów i przetwórców, jak również poprzez wsparcie krajowych organizacji branżowych. Rachunki bankowe poszczególnych funduszy zasilane są z wpłat naliczanych, pobieranych i przekazywanych przez przedsiębiorców funkcjonujących w danym sektorze produkcji. Jest 9 funduszy promocji, tj. mleka, mięsa wieprzowego, mięsa wołowego, mięsa końskiego, mięsa owczego, ziarna zbóż i przetworów zbożowych, owoców i warzyw, mięsa drobiowego i ryb. Środkami

programów promocyjnych obejmuje głównie działania w ramach: public relations, udziału w targach, organizacji szkoleń, funkcjonowania serwisów internetowych oraz produkcji i emisji reklam telewizyjnych i radiowych. Agencja w latach 2004-2011 uczestniczyła w realizacji 9 branżowych kampanii, tj.: „Marchewka” (promującej soki marchwiowe na rynkach Bułgarii i Rumunii), „Oryginalność pod ochroną” (dotyczącej wspólnotowego systemu oznaczeń produktów regionalnych i tradycyjnych), „Mrożonki pełne natury” (promującej mrożone owoce i warzywa), „Rolnictwo ekologiczne” (dotyczącej rolnictwa ekologicznego i jego produktów), „Życie miodem słodzone” (promującej miód i produkty pszczelarskie), „Stawiam na mleko i produkty mleczne” (promującej na rynku polskim mleko i jego przetwory), „Stół pełen smaków” (promującej polskie mięso i jego przetwory na rynkach USA oraz Korei Południowej), „Mięso i jego produkty – tradycja i smak” (promującej polskie mięso i jego przetwory na rynkach ukraińskim, japońskim i chińskim) oraz „5 x dziennie warzywa i owoce” (promującej zdrową i racjonalną dietę z uwzględnieniem spożywania codziennie owoców i warzyw oraz soków, skierowanej do kobiet oraz dzieci w wieku szkolnym). W 2012 r. Agencja Rynku Rolnego realizuje kolejne 10 programów promocyjno-informacyjnych. Należą do nich: „Kampania informacyjna na temat mięsa wieprzowego (świeżego, schłodzonego lub mrożonego) produkowanego zgodnie z krajowym systemem jakości Pork Quality System – PQS” (skierowany na rynek polski); „Europejski stół – tradycja, nowoczesność, jakość” (realizowany na rynkach Rosji, Ukrainy, Chin, Singapuru i Tajlandii, dotyczy świeżego, schłodzonego lub mrożonego mięsa i jego przetworów, w tym wołowiny, cielęciny lub wieprzowiny); „Tradycja, jakość i europejski smak” (skierowany na rynki Korei Południowej, USA i Wietnamu, dotyczy świeżej, schłodzonej lub mrożonej wołowiny i wieprzowiny oraz przetworów spożywczych wytwarzanych na bazie tych produktów); „Pokochaj olej rzepakowy” (realizowany na rynkach Polski i Łotwy); „5 porcji warzyw, owoców lub soku” (skierowany na rynki Polski i Rumunii, kontynuacja kampanii „5 x dziennie warzywa i owoce”); „Nowa jakość w drobiarstwie” (realizowany na rynkach Polski i Niemiec, dotyczy mięsa drobiowego wytwarzanego w systemie jakości QAFP); „Makarony Europy” (skierowany na rynek Ukrainy); „Jabłka każdego dnia” (realizowany na rynkach Rosji i Ukrainy); „Mam kota na punkcie mleka” (skierowany na rynek polski); „QMP – wołowina zawsze dobra” (realizowany na rynku polskim). Wsparcie finansowe udzielone organizacjom branżowym od akcesji do końca czerwca 2012 r. wyniosło 88,4 mln zł, z tego 53 mln zł pochodziło z budżetu UE, a 35,4 mln zł z budżetu krajowego.

ARR realizuje również działania promocyjne i informacyjne w ramach PROW 2007-2013, których celem jest wspieranie grup producentów żywności w działalności informacyjnej i promocyjnej na rzecz produktów wytwarzanych w ramach systemów jakości żywności¹⁴, zwiększenie zainteresowania konsumentów tematyką jakości żywności, jej specyficznymi właściwościami i zaletami, wysokim standardem

funduszy zarządzają powołane dla każdego funduszu Komisje Zarządzające, zaś rola ARR polega na zapewnieniu administracyjnej obsługi funduszy.

¹⁴Są to: Wspólnotowy system certyfikacji produktów regionalnych i tradycyjnych (obejmujący System Chronionych Nazw Pochodzenia i Chronionych Oznaczeń Geograficznych oraz System Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności) oraz systemy krajowe (Rolnictwo ekologiczne, Integrowana Produkcja, systemem Jakość Tradycja oraz QMP).

dobrostanu zwierząt itp. Działania w tym zakresie mają szczególne znaczenie dla rolników i rozwoju marketingu rolnego skierowanego m.in. bezpośrednio do konsumentów. Wynika to z faktu, że stanowią bezpośrednie wsparcie zalecanych form organizacyjnych tego marketingu, takich jak współpraca rynkowa rolników oraz oferowanie produktów rolnych o ponadstandardowej jakości¹⁵. Od uruchomienia mechanizmu do 30 czerwca 2012 r. zawarto 13 umów na kwotę 2,8 mln zł i rozliczono 8 umów na kwotę 1,2 mln zł.

Wsparcie finansowe udzielane przez ARR producentom rolnym w sytuacjach kryzysowych

Sektor rolno-żywnościowy, ze względu na swoją specyfikę wynikającą m.in. z przyrodniczego i przestrzennego charakteru produkcji rolnej, jest narażony na zwiększone ryzyko z tym związane. Jednym z istotnych elementów tego ryzyka są obserwowane zmiany warunków klimatycznych. Następujące, także w sektorze rolno-żywnościowym, procesy specjalizacji i koncentracji produkcji i obrotu produktami rolno-spożywczymi oraz globalizacja procesów gospodarczych nie eliminują tego ryzyka, a w pewnych okolicznościach nawet je zwiększają. Wiąże się to ze zjawiskiem przenoszenia zakłóceń występujących na rynkach lokalnych na rynki globalne i odwrotnie, zakłócenia na rynku światowym mogą oddziaływać negatywnie na rynek lokalny, mimo, iż brak jest „na miejscu” przesłanek do jego destabilizacji. Niestabilność rynków rolnych i powtarzające się sytuacje kryzysowe spowodowane anomaliami klimatycznymi, chorobami zwierząt, zakażeniami i skażeniami produktów itp. powodują, że w polityce rolnej muszą być uwzględnione elementy zarządzania sytuacjami kryzysowymi, które pozwalają na podejmowanie szybkich działań w zakresie wsparcia producentów dotkniętych stratami. Działania w tym zakresie były realizowane (w ramach WPR lub pomocy krajowej, której maksymalny zakres określa ta polityka), również w odniesieniu do polskiego rolnictwa. Z tytułu dopłat do materiału siewnego dla rolników dotkniętych suszą w 2006 r. i 2008 r. ARR wypłaciła 12,4 mln zł. W tej formie uzyskali pomoc również rolnicy, których uprawy zostały zniszczone w wyniku powodzi w 2010 r. (583 tys. zł). Dla producentów jaj i drobiu uszkodzonych z powodu wystąpienia na terenie państw członkowskich ptasiej grypy (wirus H5N1) na przełomie lat 2006-2007, wypłacono 15,8 mln zł. W 2010 r. krajowym producentom mleka, którzy w wyniku kryzysu finansowo-gospodarczego ponieśli znaczące straty i utracili płynność finansową, w ramach unijnych szczególnych środków wspierania rynku mleczarskiego, ARR wypłaciła 83 mln zł. Środki te trafiły do blisko 92 tys. rolników. W 2011 r. w wyniku kryzysu na rynku owoców i warzyw spowodowanego bakterią *Escherichia coli* (EHEC), który przyczynił się do ograniczenia spożycia świeżych owoców i warzyw w UE, ARR wypłaciła ponad 4,7 tys. producentów warzyw kwotę 179,4 mln zł. Wsparciem objęto blisko 2,1 tys. ha upraw warzyw, głównie ogórków i pomidorów.

¹⁵ J.Chotkowski, „Specyfika działań marketingowych na rynku rolnym”, [w:] Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, Nr 1/2011, s. 72-75, 78.

Działania administracyjne i informacyjne dotyczące objętych zasadami WPR rynków rolno-spożywczych

Realizacja WPR wymaga wykonywania szerokiego zakresu działań o charakterze administracyjnym. Są to najczęściej zadania związane z rejestracją beneficjentów¹⁶ oraz o charakterze technicznym i kontrolnym, wynikające z realizacji różnych mechanizmów WPR związanych z wypłatą środków finansowych. Niekiedy jednak przekraczają ten zakres lub nie są związane w ogóle z dokonywaniem płatności. Wiele działań administracyjnych jest wykonywanych w przypadku mechanizmów związanych z kwotowaniem produkcji (rynek cukru i izoglukozy, rynek mleka). Wymagały tego również realizacja płatności na rynku tytoniu i skrobi ziemniaczanej oraz mechanizmy związane ze wspieraniem konsumpcji. Agencja administruje obrotem towarowym z krajami nienależącymi do UE. Od wstąpienia Polski w struktury UE do 30 czerwca 2012 r. wystawiła łącznie 47,6 tys. pozwoleń na wywóz/przywóz towarów rolno-spożywczych, w tym 36,4 tys. pozwoleń na wywóz. Rynkiem, w odniesieniu do którego nie są w ramach WPR stosowane jakiegokolwiek wypłaty środków finansowych, a który podlega ścisłym rygorom administracyjnym, jest rynek wina. Agencja realizuje mechanizm „Administrowanie potencjałem produkcyjnym winorośli i wina”. Do działań o charakterze administracyjnym nie związanych z samą WPR¹⁷, wpisujących się natomiast w politykę energetyczną UE odnośnie do wykorzystania alternatywnych źródeł energii (w szczególności wykorzystania biomasy na cele energetyczne), należy monitorowanie rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych. Do zadań ARR należy prowadzenie rejestru wytwórców (podmiotów wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, magazynowania lub wprowadzania do obrotu biokomponentów) oraz rejestru rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek. ARR monitoruje również produkcję biogazu rolniczego oraz wykorzystanie roślin energetycznych.

Administrowanie mechanizmami WPR wymaga od ARR prowadzenia szerokich działań informacyjnych umożliwiających dostęp do informacji o tych mechanizmach i warunkach uczestnictwa w każdym z nich (Biuletyn informacyjny ARR, strona internetowa, telefoniczny punkt informacyjny, broszury informacyjne szkolenia prowadzone przez pracowników ARR). Od początku swojego funkcjonowania Agencja gromadzi, analizuje i przetwarza dane rynkowe dotyczące produktów rolno-żywnościowych. Wyniki tych analiz są rozpowszechniane w cyklicznych raportach rynkowych oraz opracowaniach analityczno-prognostycznych prezentujących sytuację podaży-popytu i cenową na rynkach rolnych.

Podsumowanie

Przyjęcie przez Polskę, z chwilą wstąpienia do Unii Europejskiej, zasad WPR określiło na nowo ramy funkcjonowania polskiego sektora rolno-żywnościowego. Dotyczy to

¹⁶ ARR prowadzi kilkanaście rejestrów. Największym z tych rejestrów, do którego musi być wpisany każdy podmiot uczestniczący w mechanizmach administrowanych przez Agencję, jest Centralny Rejestr Przedsiębiorców (CRP). W rejestrze tym od początku funkcjonowania ARR jako unijnej agencji płatniczej do połowy 2012 r. zarejestrowano łącznie 598 tys. beneficjentów.

¹⁷ Związanych jednak z samym rolnictwem, które stanowi bazę surowcową również do produkcji biomasy na cele energetyczne.

między innymi ważnego obszaru regulacji umożliwiających oddziaływanie przez państwo na rynki rolno-żywnościowe, przede wszystkim w celu zapewnienia ich stabilności. Stosowane w tym zakresie w latach 90-tych ubiegłego stulecia w kraju szerokie instrumentarium interwencji rynkowej zostało dostosowane do ogólnych zasad WPR, odnoszących się do całej wspólnotowej gospodarki żywnościowej i jednolitego rynku. Wspólnotowa polityka rolna zawiera regulacje umożliwiające różnorodne sposoby oddziaływania na rynek, takie jak: zakupy i sprzedaż interwencyjna produktów, dopłaty do prywatnego przechowywania, kwotowanie produkcji, wspieranie konsumpcji, wspieranie działań promocyjnych i informacyjnych, wspieranie opłacalności produkcji (konkurencyjności produktów) czy wreszcie procedury zarządzania kryzysowego. W trakcie minionych 8 lat członkostwa Polski w UE stosowane były wszystkie dostępne w ramach WPR mechanizmy interwencyjne niezbędne z punktu widzenia krajowych producentów rolnych, przetwórców i eksporterów produktów rolno-spożywczych.

Szeroki wachlarz zadań ujętych pod ogólną nazwą interwencji rynkowej, a określonych przez WPR, został powierzony w Polsce wyspecjalizowanej i doświadczonej już w tego typu działaniach Agencji Rynku Rolnego. Wsparcie na rzecz sektora rolno-żywnościowego udzielone przez ARR od akcesji Polski do UE do końca czerwca 2012 r. wyniosło 12,2 mld zł. W ramach tej kwoty 10,2 mld zł wydatkowano na realizację mechanizmów WPR i krajowych administrowanych przez ARR, natomiast 1,9 mld zł stanowiła wartość gotowych artykułów spożywczych przekazanych jako pomoc żywnościowa.

Na działania związane z bezpośrednią interwencją na rynkach (zakupy interwencyjne i dopłaty do prywatnego przechowywania) wydatkowano około 1,93 mld zł. Większa część tej kwoty (58%) została wydatkowana w związku z interwencją na rynku zbóż, natomiast 29% dotyczyła rynku cukru. Interwencja na innych rynkach dotyczyła przede wszystkim OMP (8% wydatków) i masła (4%), a także wieprzowiny (1%).

Dopłaty do wywozu produktów rolno-spożywczych poza rynek unijny (2,1 mld zł) wspierały głównie eksport cukru (57% wypłaconej kwoty), mięsa wołowego, cielęcego i wieprzowego (17%) oraz mleka i produktów mlecznych (16%). Z refundacji wywozowych skorzystali także eksporterzy produktów przetworzonych non-aneks I (ponad 6% wypłaconej kwoty refundacji), oraz eksporterzy skrobi ziemniaczanej, świeżych owoców i warzyw oraz zbóż i przetworów zbożowych.

Działania dotyczące wspierania opłacalności produkcji w swoim wymiarze finansowym były skierowane głównie do producentów rolnych (producentów tytoniu i rolników dostarczających do przetwórstwa ziemniaki skrobiowe), którzy otrzymali łącznie 2,2 mld zł. Przetwórcy produktów rolnych otrzymali w ramach tego typu mechanizmów kwotę 90 mln zł.

W ostatnich latach zwiększyła się rola realizowanych przez Agencję mechanizmów prospołecznych, wspierających konsumpcję i kształtowanie poprawnego modelu konsumpcji oraz promocję żywności, w tym produktów regionalnych, tradycyjnych, ekologicznych i objętych systemami jakości.

LITERATURA

- Adamowicz M., „Wymiary i cele interwencjonizmu rolnego w krajach o różnym poziomie rozwoju”, [w:] „Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty”, Wydawnictwo SGGW Warszawa 2009, s. 20.
- Chotkowski J. „Specyfika działań marketingowych na rynku rolnym”, [w:] Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, Nr 1/2011, s. 72-75, 78.
- Rembisz W., Stańko S., „ARR w systemie regulacji polskiego rynku rolnego”, [w:] Agencja Rynku Rolnego 1990-2005; ARR 2005, s. 15-16.
- Stańko S., „Wspólna Polityka Rolna – zasady, mechanizmy i system instytucjonalny”, [w:] Agencja Rynku Rolnego 1990-2005; ARR 2005, s. 53.
- Sprawozdania z działalności Agencji Rynku Rolnego z lat 2004-2011.
- Agencja Rynku Rolnego (www.arr.gov.pl).
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (www.minrol.gov.pl).

Summary

The activity of the Agricultural Market Agency since the accession of Poland to the European Union is presented in the study. ARR as the EU paying agency implements (under pillar I of Common Agricultural Policy) the essential part of activities relating to the accomplishment of one of the objectives of CAP - the stabilisation of agri-food markets. The main directions of the market stabilisation activities conducted by the Agency are discussed in the article, i.e. intervention buy-in and sales, aid to private storage, measures relating to trade in agri-food products outside the customs territory of EU, production quota systems. The activities relating to the aid to consumption which, due to their meaningful social functions, have gained more and more importance in recent years, are also presented in the article. Finally, the article contains also the information on the activities connected with the support of food promotion that play an important role in stimulating demand for food produced on the EU market.

Informacje o autorach:

mgr inż. Marzena Trajer
mgr inż. Marek Wojtkiewicz
Agencja Rynku Rolnego
Biuro Analiz i Programowania
tel 22 661-79-95
m.trajer@arr.gov.pl
m.wojtkiewicz@arr.gov.pl

Barbara Wieliczko

Finanse publiczne w UE a finansowanie krajowej i unijnej polityki rolnej w latach 2014-2020

Public finance in the EU and financing national and EU agricultural policy in the period 2014-2020

Prace nad wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014-2020 dobiegają końca. W budżecie UE na ten okres przewidywana jest kontynuacja trendu zmniejsza udziału środków przeznaczonych na WPR. W świetle konieczności podejmowania właściwie przez wszystkie państwa UE działań mających na celu konsolidację finansów publicznych niemożliwe staje się zrekompensowanie spadku wsparcia unijnego przez zwiększenie krajowych wydatków na sektor rolny. Jednocześnie unijne regulacje zaostrzające wymagania Wspólnoty co do prowadzenia przez państwa członkowskie działań służących maksymalizacji efektywności wsparcia unijnego i stabilizacji finansów publicznych narzucają dodatkowe ograniczenia na swobodę podejmowania działań przez członków UE.

Artykuł został oparty na analizie dokumentów UE i danych statystycznych dotyczących finansów publicznych państw UE. Celem artykułu jest prezentacja głównych ograniczeń dotyczących finansowania sektora rolnego w okresie 2014-2020.

Wstęp

Prace nad wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014-2020 dobiegają końca. Wraz z nimi prowadzone są przygotowania nowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania poszczególnych obszarów aktywności UE w tych latach. Propozycje Komisji Europejskiej (KE) dotyczące wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014-2020 zakłada spadek wydatków na filar 1 Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) o 12,5% w porównaniu do okresu 2007-2013 (ceny stałe z 2011 r.) oraz 12,9% w przypadku filaru 2¹. Dodatkowym ograniczeniem dla wspierania rolnictwa jest kondycja finansów publicznych w państwach UE. Kryzys, jaki dotknął wiele państw Wspólnoty ogranicza nie tylko ich możliwości zwiększania wsparcia, ale wymusza konsolidację finansów publicznych i ograniczenia w wydatkach publicznych.

Celem artykułu jest przedstawienie ram ograniczających możliwości finansowania krajowej i unijnej polityki rolnej w państwach UE. Z uwagi na ograniczenia dotyczące długości tekstu w pracy przedstawiono jedynie najważniejsze uwarunkowania na poziomie Wspólnoty i państw członkowskich. Praca opiera się na analizie dokumentów UE, które wyznaczają obowiązujące lub proponowane ramy instytucjonalne dla finansowania wsparcia rolnictwa.

¹ F. Adinolfi, J. Little, A. Massot: The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020. EUROPEAN PARLIAMENT, Brussels 2011, Table 12.

Finansowanie WPR w latach 2014-2020

Propozycje KE oznaczają realny spadek środków przeznaczonych na WPR. W związku z wciąż kryzysową sytuacją strefy euro przewiduje się zmniejszenie kwoty wydatków UE w latach 2014-2020. Taka redukcja jest przewidziana w dokumentach przygotowanych przez cypryjską prezydencję, która będzie gospodarzem spotkania przywódców państw UE, które ma dotyczyć negocjacji WPR. Według założeń negocjacyjnych tej prezydencji wydatki w ramach wszystkich tytułów budżetu UE będą musiały być obniżone. Należy przy tym pamiętać, że kolejne prezydencje przyjmują zasadę prowadzenia negocjacji w tym zakresie, która głosi, iż nic nie jest ustalone, dopóki wszystko nie jest ustalone. W dokumencie podsumowującym wyniki dotychczasowych negocjacji przygotowanym we wrześniu 2012 r. przez prezydencję cypryjską zaprezentowano zakres negocjacji w poszczególnych obszarach podlegających debacie². Dodatkowym elementem zmian w stosunku do pierwotnej propozycji KE dotyczącej WRF jest kwestia akcesji Chorwacji do UE, która ma mieć miejsce 1 lipca 2013 roku. W związku z rozszerzeniem Wspólnoty o ten kraj konieczna była aktualizacja propozycji KE³. Aktualizacja objęła również projekty rozporządzeń dotyczących funkcjonowania WPR w latach 2014-2020⁴. Nie opublikowano jeszcze żadnego zaktualizowanego projektu rozporządzeń uwzględniającego prace prowadzone w grupach roboczych. Państwa członkowskie również dokonują analiz propozycji KE i pozostałych członków Wspólnoty i przedstawiają swoje stanowiska do projektów dotyczących zarówno WPR, jak i WRF. Także w Parlamencie Europejskim, który został włączony w kształtowanie WPR i WRF dzięki traktatowi z Lizbony, prowadzi swoje prace nad projektami KE.

Kluczowym punktem dla prac nad WPR ma być szczyt głów państw członkowskich UE, który ma się odbyć w listopadzie 2012 roku. Mają na nim zapaść decyzje dotyczące wysokości wydatków UE w okresie 2014-2020, a w tym środków przeznaczonych na WPR. W debacie poprzedzającej to spotkanie pojawiają się głosy opowiadające się zarówno za zmniejszeniem budżetu WPR w stosunku do propozycji KE, jak i za podniesieniem go.

Propozycja wyjściowa do dyskusji na temat skali wydatków na rolnictwo zakłada przeznaczenie na WPR niespełna 430 mld euro w okresie 2014-2020 (tabela 1). Na realizację polityki rozwoju obszarów wiejskich (filar 2) przewidziano blisko 1/4 środków zaplanowanych na realizację WPR. Planowane są również wydatki na badania i rozwój oraz dalsze wspieranie osób najuboższych poprzez dostarczanie im żywności. Propozycja KE zakłada również wydatkowanie na rolnictwa środków spoza WRF. Zaplanowano ok. 4 mld euro jako rezerwę na wypadek kryzysu w rolnictwie oraz środki w ramach Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji.

W propozycji KE określono podział środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie pomiędzy państwa członkowskie. Natomiast w przypadku filara 2 stwierdzono jedynie,

² Council of the European Union: Multiannual Financial Framework (2014-2020) - Negotiating box, 13620/12, Bruksela 2012.

³ Dokument KE uwzględniający Chorwację w WRF 2014-2020 to: Komisja Europejska: Zmieniony wniosek Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020, COM(2012)388, Bruksela 2012.

⁴ Zmienione wnioski uwzględniające członkostwo Chorwacji w UE to dokumenty o numerach: COM(2012)535, COM(2012)551, COM(2012)552, COM(2012)553.

iz podział ten będzie oparty „na obiektywnych kryteriach powiązanych z celami strategicznymi z uwzględnieniem obecnie obowiązującego podziału”⁵. Kwestia „obecnie obowiązującego podziału” jest przedmiotem dyskusji, gdyż KE proponuje, aby punktem odniesienia był podział środków w budżecie Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) na 2013 rok, podczas gdy niektóre państwa członkowskie, w tym i Polska, opowiadają się za wykorzystaniem struktury podziału dla całego obecnego okresu programowania.

Komisja Europejska zawarła w swoich propozycjach możliwość dokonywania przez państwa członkowskie niewielkich przesunięć w poziomie środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie i rozwój obszarów wiejskich w ramach uzyskanej przez nie kwoty wsparcia. Ten mechanizm ma umożliwić lepsze dostosowanie podziału wsparcia do potrzeb i priorytetów rozwoju wsi i rolnictwa na poziomie państw członkowskich. W ramach tego mechanizmu możliwe byłoby przesunięcie do 10% koperty krajowej przeznaczonej na płatności budżetowe na rzecz działań filaru 2 oraz do 5% środków uzyskanych na filar 2.

Tabela. 1. Planowane wydatki UE na rolnictwo w latach 2014-2020 (w mln euro)

Wyszczególnienie	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.	2014- -2020*
W ramach WRF Pomoc bezpośrednia i wydatki związane z rynkiem (włącznie z dochodami przeznaczonymi na określony cel)	45628	45871	46135	46374	46401	46428	46455	323292
Rozwój obszarów wiejskich	14784	14784	14784	14784	14784	14784	14784	103488
Dział 2. Ogółem	60412	60655	60919	61158	61185	61212	61239	426780
Badania i innowacje w rolnictwie	682	696	710	724	738	753	768	5071
Osoby najbardziej potrzebujące	379	387	394	402	410	418	427	2817
Dział 1. Ogółem	1061	1083	1104	1126	1148	1171	1195	7888
Dział 3. Bezpieczeństwo żywności	352	352	352	352	352	352	352	2464
Poza WRF Rezerwa na wypadek kryzysu w rolnictwie EFG** - limit na rolnictwo	531	541	552	563	574	586	598	3945
	379	387	394	402	410	418	427	2817
Łącznie	62735	63018	63321	63601	63669	63739	63811	443894

*Kwoty podane w kolumnie 2014-2020 stanowią sumę poprzednich kolumn

** Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych COM(2012)553.

⁵ Komisja Europejska: Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), KOM(2011)627, Bruksela 2011.

Dotychczasowe propozycje i debata na temat wysokości budżetu WPR w kolejnym okresie programowania wskazują na to, iż utrzymany zostanie trend zmniejszania znaczenia polityki rolnej i wiejskiej w całkowitych wydatkach Unii Europejskiej. Jednocześnie na WPR zostaną nałożone nowe zadania w związku z realizacją strategii „Europa 2020”⁶.

Stan finansów publicznych w UE

Ogólna sytuacja makroekonomiczna i stan finansów publicznych w państwach UE jest zróżnicowany. Jednakże wszystkie państwa UE borykają się w mniejszym lub większym stopniu z kryzysem gospodarczym oraz koniecznością konsolidacji finansów publicznych. Zaostrzenie problemu nierównowagi finansów publicznych w wielu państwach strefy euro w obliczu kryzysu wiązało się z:

- wysokim wyjściowym poziomem długu publicznego;
- wysokim strukturalnym deficytem sektora publicznego;
- osłabionym tempem wzrostu potencjalnego PKB;
- długookresową presję powodującą pogłębianie się deficytu pierwotnego na skutek niekorzystnych przemian demograficznych;
- wzrostem oprocentowania obligacji z powodu rosnącej premii za ryzyko⁷.

Sytuacja finansów publicznych w wielu państwach UE wyraźnie się pogorszyła w 2009 roku, co najdobitniej pokazują dane dotyczące poziomu deficytu budżetowego w państwach UE (tabela 2). W 2009 r. deficyt w większości państw UE był kilkukrotnie większy niż przeciętnie w okresie 2005-2008. Również poziom długu publicznego znacząco wzrósł w 2009 r. i wzrost ten był kontynuowany w kolejnych latach. Co więcej, nie przewiduje się jego spadku ani w 2012, ani 2013 roku.

Tabela 2. Poziom długu publicznego (w proc.PKB) i deficytu budżetowego (w%) w państwach UE-27 w latach 2005-2013 (w proc.)*

Państwo	Dług publiczny						Deficyt budżetowy					
	2005-2008	2009	2010	2011	2012	2013	2005-2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	62,6	69,5	71,9	72,2	74,2	74,3	-1,3	-4,1	-4,5	-2,6	-3,0	-1,9
Belgia	88,3	95,8	96,0	98,0	100,5	100,8	-0,8	-5,6	-3,8	-3,7	-3,0	-3,3
Bułgaria	20,0	14,6	16,3	16,3	17,6	18,5	1,4	-4,3	-3,1	-2,1	-1,9	-1,7
Cypr	60,4	58,5	61,5	71,6	76,5	78,1	0,2	-6,1	-5,3	-6,3	-3,4	-2,5
Czechy	28,3	34,4	38,1	41,2	43,9	44,9	-2,1	-5,8	-4,8	-3,1	-2,9	-2,6
Dania	32,7	40,6	42,9	46,5	40,9	42,1	4,6	-2,7	-2,5	-1,8	-4,1	-2,0
Estonia	4,3	7,2	6,7	6,0	10,4	11,7	0,9	-2,0	0,2	1,0	-2,4	-1,3
Finlandia	37,6	43,5	48,4	48,6	50,5	51,7	4,1	-2,5	-2,5	-0,5	-0,7	-0,4

⁶ Komisja Europejska. Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010)2020, Bruksela 2010.

⁷ B. Wieliczko: Wieloletnie ramy finansowania UE 2014-2020 i uwarunkowania prac nad nimi [w:] A. Czyżewski, A. Matuszczak, B. Wieliczko, Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej, Raport PW 2011-2014, nr 11, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 53.

Francja	65,8	79,2	82,3	85,8	90,5	92,5	-2,8	-7,5	-7,1	-5,2	-4,5	-4,2
Grecja*	112,9	129,7	148,3	170,6			-9,8	-15,6	-10,7	-9,4		
Hiszpania	39,8	53,9	61,2	68,5	80,9	87,0	0,3	-11,2	-9,3	-8,5	-6,4	-6,3
Holandia	50,7	60,8	62,9	65,2	70,1	73,0	0,2	-5,6	-5,1	-4,7	-4,4	-4,6
Irlandia	30,2	65,1	92,5	108,2	116,1	120,2	-0,7	-14,0	-31,2	-13,1	-8,3	-7,5
Litwa	17,2	29,4	38,0	38,5	40,4	40,9	-1,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-3,0
Luksemburg	8,3	14,8	19,1	18,2	20,3	21,6	2,0	-0,8	-0,9	-0,6	-1,8	-2,2
Łotwa	13,0	36,7	44,7	42,6	43,5	44,7	-1,4	-9,8	-8,2	-3,5	-2,1	-2,1
Malta	64,6	68,1	69,4	72,0	74,8	75,2	-3,2	-3,8	-3,7	-2,7	-2,6	-2,9
Niemcy	67,1	74,4	83,0	81,2	82,2	80,7	-1,2	-3,2	-4,3	-1,0	-0,9	-0,7
Polska	46,7	50,9	54,8	56,3	55,0	53,7	-3,3	-7,4	-7,8	-5,1	-3,0	-2,5
Portugalia	66,5	83,1	93,3	107,8	113,9	117,1	-4,5	-10,2	-9,8	-4,2	-4,7	-3,1
Rumunia	13,6	23,6	30,5	33,3	34,6	34,6	-3,0	-9,0	-6,8	-5,2	-2,8	-2,2
Słowacja	30,5	35,6	41,1	43,3	49,7	53,5	-2,5	-8,0	-7,7	-4,8	-4,7	-4,9
Słowenia	24,6	35,3	38,8	47,6	54,7	58,1	-1,2	-6,1	-6,0	-6,4	-4,3	-3,8
Szwecja	43,7	42,6	39,4	38,4	35,6	34,2	2,6	-0,7	0,3	0,3	-0,3	0,1
Węgry	66,9	79,8	81,4	80,6	78,5	78	-6,5	-4,6	-4,2	4,3	-2,5	-2,9
Wielka Brytania	46,3	69,6	79,6	85,7	91,2	94,6	-3,5	-11,5	-10,2	-8,3	-6,7	-6,5
Włochy	105,1	116,0	118,6	120,1	123,5	121,8	-3,1	-5,4	-4,6	-3,9	-2	-1,1

* W latach 2005-2008 średnia dla tego okresu, zaś w latach 2012-2013 prognoza. W przypadku Grecji w kolumnie 2005-2008 przedstawiono poziom deficytu w roku 2008.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KE zawartych w dokumentach o symbolach COM(2012)302-328 oraz Eurostat (2012), Newsrelease, Euro indicators, 149/2012.

Warto dodać, iż w początkowym okresie obecnego kryzysu wiele państw UE wyraźnie zwiększyło obciążenia podatkowe w odniesieniu do konsumpcji, jednocześnie łagodząc obciążenia w odniesieniu do pracy i kapitału. W kolejnych latach podniesione zostały również opodatkowanie dochodów osób fizycznych. Zmiany te zostały spowodowane koniecznością podniesienia dochodów budżetowych. Wzrost ten może jednak przynieść negatywne skutki, jeśli chodzi o stymulowanie koniunktury gospodarczej⁸.

W lipcu 2012 r. w ramach drugiego semestru europejskiego⁹ KE przedstawiła swoją ocenę sytuacji makroekonomicznej i stanu finansów publicznych państw członkowskich stwierdzając, iż:

- W najtrudniejszej sytuacji znajdują się państwa objęte programami pomocowymi, czyli Grecja, Irlandia, Portugalia i Rumunia;

⁸ Szerzej na ten temat: J. Kudła. Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach unii Europejskiej w latach 2008-2010. [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.) „Finanse publiczne”, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 247, WYDAWNICTWO UNIwersytetu EKONOMICZNEGO WE WROCLAWIU, Wrocław 2012, s. 180-190.

⁹ Koncepcja semestru europejskiego została przedstawiona w kolejnym rozdziale artykułu.

- W kolejnych dwunastu państwach występuje nierównowaga makroekonomiczna (Belgia, Bułgaria, Cypr, Dania, Finlandia, Francja, Włochy, Węgry, Słowenia, Hiszpania, Szwecja i Wielka Brytania);
- Pozostałe państwa UE cechuje lepsza sytuacja makroekonomiczna, ale i one muszą podjąć określone kroki naprawcze.

Zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich Wspólnoty dotyczą czterech bloków tematycznych, w ramach których wyróżniono po kilka celów:

1. Finanse publiczne:
 - Stabilne finanse publiczne
 - System emerytalny i opieki zdrowotnej
 - Ramy fiskalne
 - Podatki
2. Sektor finansowy:
 - Bankowość
 - Rynek nieruchomości
 - Dostęp do finansowania
3. Reformy strukturalne zwiększające wzrost:
 - Sektory sieciowe
 - Konkurencyjność w sektorze usług
 - Usługi publiczne i regulacje
 - B+R i innowacje
 - Efektywne wykorzystywanie zasobów
4. Rynek pracy
 - Udział w rynku zatrudnienia
 - Aktywna polityka zatrudnienia
 - Mechanizmy ustalania wynagrodzeń
 - Flexicurity na rynku pracy
 - Kształcenie

Najwięcej zaleceń KE dotyczy właśnie bloku odnoszącego się do finansów publicznych. Wraz z zaostrzonymi wymogami dotyczącymi prowadzenia polityki budżetowej oraz działań sanacyjnych w tym zakresie zalecenia Komisji eliminują możliwość zwiększania wsparcia ze środków krajowych wszelkich działań czy sektorów gospodarki, które nie są bezpośrednio związane z celami UE określonymi w strategii „Europa 2020”.

Podsumowując, stan finansów publicznych w państwach UE jest bardzo zróżnicowany, jednakże we wszystkich państwach niezbędne są działania służące konsolidacji finansów publicznych. Te ograniczenia sprawiają, iż niemożliwe jest znaczące zwiększenie wsparcia rolnictwa ze środków krajowych. Co więcej, rolnictwo, jak pozostałe sektory gospodarki mogą być objęte zwiększeniem obciążeń fiskalnych. W obliczu kryzysu w wielu państwach UE nie jest również możliwe zwiększenie budżetu Wspólnoty.

Regulacje UE służące podniesieniu efektywności wsparcia i sanacji finansów publicznych

Przyjęto już cały szereg różnych rozwiązań prawnych mających na celu sanację sytuacji gospodarczej, a zwłaszcza finansów publicznych w państwach UE. Wśród tych instrumentów znalazła się inicjatywa określana mianem semestru europejskiego,

w ramach którego państwa członkowskie przedstawiają KE, Radzie Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu swoje roczne sprawozdania gospodarcze i uzyskują od tych instytucji wspólnotowych wytyczne, co do kierunku dalszych działań. Tak naprawdę podstawowym elementem, który jest koordynowany w ramach semestru europejskiego jest czas. Poza tym semestr europejski służy opracowaniu szeregu unijnych dokumentów, jak wytyczne polityki gospodarczej (ang. Broad Economic Policy Guidelines), wytyczne dotyczące zatrudnienia, programy stabilności (dotyczą państw strefy euro) lub programy konwergencji (dotyczą państw spoza strefy euro), krajowe programy reform, roczną analizy wzrostu (ang. Annual Growth Survey). Ankieta ta rozpoczyna semestr europejski. Koncentruje się na kluczowych wskaźnikach i analizuje tempo wdrażania założeń strategii „Europa 2020”

Semestr europejski jest ściśle zdefiniowany w regulacjach określanych jako sześciopak. Wszystkie te dokumenty swoją podstawę prawną wywodzą z Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 121 i 148 TFUE). Warto zaznaczyć, iż w realizację semestru europejskiego włączony jest również PE. Należy jednakże zaznaczyć, iż nowe rozwiązania w zakresie koordynacji i monitorowania polityki budżetowej państw członkowskich UE są bardzo złożone i wzajemnie się na siebie nakładają, a częściowo funkcjonują obok siebie. Ta mnogość regulacji znacząco ogranicza przejrzystość całego systemu monitorowania i kontroli i stanowi zagrożenie dla skuteczności tego systemu. Ponadto brak przejrzystości ogranicza opinii publicznej możliwość zapoznania się z efektami funkcjonowania tego systemu¹⁰.

Obecnie proponowane zmiany idą w kierunku rozdzielenia mechanizmu nadzoru nad finansami publicznymi na dwa odrębne systemy. Jeden z nich dotyczyłby państw strefy euro, a drugi pozostałych państw. Takie rozróżnienie będzie przyspieszało podział państw UE na dwie kategorie i z punktu widzenia państw spoza strefy euro wydaje się być niekorzystne.

Dokonano również zaostrzenia wymogów określonych w Pakcie Stabilności i Wzrostu¹¹ (tabela 3), co ma wzmocnić zaangażowanie państw członkowskich UE w podejmowanie działań służących sanacji finansów publicznych.

Ważnym krokiem w rozwijaniu koordynacji polityki budżetowej i gospodarczej państw członkowskich UE było zawarcie Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, który podpisało 25 państw UE (wyjątek stanowią Czechy i Wielka Brytania). Część fiskalna tego traktatu określana jest mianem kompaktu fiskalnego. Nowy traktat przewiduje możliwość nałożenia sankcji w wysokości 0,1% PKB na kraje, które nie włączą zasad zawartych w traktacie do swoich regulacji krajowych. Na mocy traktatu państwa członkowskie powinny utrzymywać nadwyżkę budżetową lub zrównoważony budżet. Jedynie w szczególnych okolicznościach

¹⁰ Dokładną ocenę funkcjonowania semestru europejskiego przedstawiono w raporcie: M. Hallerberg, B. Marzino, G. B. Wolff. An Assessment of the European Semester Directorate General for Internal Policies Policy Department A: Economic And Scientific Policy. Document was requested by the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs, Brussels 2012.

¹¹ Pakt obejmuje obecnie ujednoliconą wersję rozporządzenia Rady (WE) 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (pierwotne rozporządzenie 1466/97 znowelizowane rozporządzeniami nr 1055/2005 i 1175/2011), ujednoliconą wersję rozporządzenia Rady (WE) 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (pierwotne rozporządzenie 1467/97 znowelizowane rozporządzeniem nr 1177/2011) oraz Rezolucja Rady Europejskiej z 17 czerwca 1997 r., OJ 1997 C236.

istniałaby możliwość utrzymywania deficytu na poziomie 0,5% PKB, a w przypadku państw o znacząco niższym poziomie długu publicznego niż 60% granicą byłby 1% PKB.

Tabela 3. Wymagania dotyczące stanu finansów publicznych określone w Pakiecie Stabilizacji i Wzrostu

Część zapobiegawcza (prewencyjna) Paktu	Część naprawcza (korekcyjna) Paktu
<ul style="list-style-type: none"> • Średnioterminowy cel budżetowy (MTO): pułap deficytu strukturalnego $\leq 1\%$ PKB • Jeśli cel nie osiągnięty ścieżka odpowiedniego dostosowania: <ul style="list-style-type: none"> – Poprawa salda strukturalnego (wartość referencyjna: 0,5% PKB rocznie) – Reguła wydatkowa (zawsze $<$ średnioterminowego potencjalnego wzrostu) • Quasi-automatyczne sankcje: <ul style="list-style-type: none"> – Mogą być odrzucone tylko przez kwalifikowaną większość – Złożenie oprocentowanego depozytu = 0,2% PKB 	<ul style="list-style-type: none"> • Pułap deficytu na poziomie 3% PKB • Wskaźnik zadłużenia max. 60% PKB (średnia redukcja przekroczenia dokonywana w tempie 1/20 rocznie) • Quasi-automatyczne sankcje: <ul style="list-style-type: none"> • Mogą być odrzucone kwalifikowaną większością głosów <ul style="list-style-type: none"> – Przekształcenie oprocentowanego depozytu w depozyt nieoprocentowany po otwarciu procedury deficytu zgodnie z art. 126 (6) TFUE (0,2% PKB) – Jeśli nie podjęto skutecznych środków zgodnie z art. 126 (8) TFUE, przekształcony na grzywnę (0,2% PKB) • Dalsza eskalacja: Zawiadomienie o opóźnieniu, zgodnie z art. 126 (9) TFUE; nałożenie sankcji, zgodnie z art. 126 (11) TFUE (zazwyczaj grzywna w wysokości nie wyższej niż 0,5% PKB)

Źródło: Szpringer Z.: *Sytuacja budżetowa państw UE w ramach funkcjonowania semestru europejskiego – zalecenia dla Polski*, „Analizy” nr 15(82)/2012, Biuro Analiz Sejmowych, Tabela 1.

Przedstawione ograniczenia legislacyjno-instytucjonalne obowiązujące na poziomie Unii Europejskiej oraz kondycja finansów publicznych państw członkowskich sprawiają, iż niemożliwe jest zwiększenie wsparcia rolnictwa ze środków krajowych. Co więcej, nowe, planowane do wprowadzenia w kolejnym okresie programowania, rozwiązania odnoszące się do krajowej pomocy publicznej w rolnictwie mogą dodatkowo ograniczyć zakres i kształt możliwego wspierania sektora ze środków krajowych. KE zapowiada, iż zmiany w zakresie warunków udzielania pomocy publicznej będą się koncentrowały na uproszczeniu formalności notyfikowania kolejnych środków. Jednakże jednocześnie najprawdopodobniej zostaną wprowadzone zmiany w zakresie celów wsparcia.

KE zaproponowała w swoim wniosku dotyczącym funkcjonowania funduszy strukturalnych (COM(2011)615) wprowadzenie uwarunkowań *ex ante* i makroekonomicznych do zarządzania środkami funduszy, w tym także funduszu spójności EFRROW.

W przypadku uwarunkowań makroekonomicznych w art. 21 projektu rozporządzenia związane z koordynacją polityk gospodarczych państw członkowskich. Zgodnie z ust. 1 art. 21 projektu KE mogłyby zwrócić się do państwa członkowskiego o dokonanie przeglądu umowy partnerskiej dotyczącej wdrażania wsparcia w ramach funduszy UE. Zmiany w umowie partnerskiej miałyby na celu m.in.:

- wsparcie wykonania zaleceń Rady dotyczących polityki gospodarczej (art. 121 ust. 2 TFUE), polityki zatrudnienia (art. 148 ust. 4 TFUE), nadmiernego deficytu budżetowego (art. 126 ust.6) lub funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej (art. 136 ust.1 TFUE);
- zapewnienie maksymalnego zwiększenia wpływu na wzrost gospodarczy i konkurencyjność dostępnych funduszy objętych wspólnymi ramami strategicznymi.

W przypadku, gdy dane państwo członkowskie nie spełnia zaleceń skierowanych do niego przez Radę KE zawieszona jest przekazywanie kolejnych płatności w ramach środków przeznaczonych dla niego z poszczególnych funduszy UE. Zawieszenie może dotyczyć części lub całości środków w zależności od skali zobowiązań, które nie zostały zrealizowane przez dane państwo.

Należy jednocześnie zaznaczyć, iż w odniesieniu do państw członkowskich borykających się z przejściowymi trudnościami przewiduje się (art. 22 projektu rozporządzenia) możliwość czasowego zwiększenia na jego wniosek wysokości transferów o 10 p.p. powyżej poziomu udziału środków UE przewidzianego dla danego działania lub priorytetu.

W odniesieniu do uwarunkowań *ex ante* w art. 17 projektu rozporządzenia COM(2011)615 zapisano, iż warunki te określa się odrębnie dla każdego z funduszy. W przypadku gdy warunki te nie są spełnione w momencie uruchamiania programu wsparcia, to muszą zostać spełnione nie później niż na koniec 2016 roku. Warunki *ex ante* dotyczące wsparcia oferowanego w ramach EFRROW określone w projekcie rozporządzenia COM(2011)627 dotyczą nie tylko zadań, które bezpośrednio wiążą się z zakresem uprawnień ministra właściwego ds. rozwoju obszarów wiejskich i wymagają rozwiązań systemowych dotyczących całej gospodarki danego kraju. Przykładem mogą być tu środki skracające czas zakładania przedsiębiorstwa do trzech dni, a koszt do 100 euro uznane za kryterium uprawniające dla warunku tworzenia przedsiębiorstw w odniesieniu do Priorytetu 2 „Rozwój obszaru wiejskich: poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych”. Oznacza to, iż realizacja polityki rozwoju wsi jest ściśle powiązana, a wręcz uzależniona od polityki państwa w pozostałych dziedzinach jego aktywności.

Wprowadzanie w UE głównie w obliczu obecnego kryzysu regulacje zaostrzają warunki prowadzenia polityki gospodarczej i fiskalnej, co ma stanowić dodatkowy bodziec do prowadzenia polityki gwarantującej stabilność finansów publicznych i warunki sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu.

Podsumowanie

Systematycznie zmniejsza się znaczenie WPR w aktywności UE. W okresie 2014-2020 udział WPR w wieloletnich ramach finansowych ma wynieść jedynie 37%, przy obecnym udziale sięgającym 42%¹². Kryzys finansów publicznych w wielu państwach UE oraz bardzo trudna sytuacja gospodarcza sprawiają, iż nacisk na ograniczenie wydatków na rolnictwo w toku obecnej debaty nad wieloletnimi ramami finansowymi a lata 2014-2020 jest jeszcze silniejszy niż w poprzednich negocjacjach nad wieloletnim budżetem Wspólnoty. Na wieloletni trend zmniejszania zaangażowania we wspieranie rolnictwa nakłada się trudna sytuacja gospodarcza i ograniczona zdolność UE do sfinansowania wsparcia dla sektorów bardziej dotkniętych skutkami obecnego kryzysu.

Z punktu widzenia rolnictwa jeszcze istotniejszym niż spadek wydatków z budżetu UE jest brak możliwości zwiększenia skali wsparcia otrzymywanego przez ten sektor

¹² F. Adinolfi, J. Little, A. Massot: The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020. EUROPEAN PARLIAMENT, Brussels 2011, s. 34.

z budżetów krajowych. Jednocześnie na rolnictwo nakładane są nowe obowiązki związane z realizacją strategii „Europa 2020”, zwłaszcza w zakresie ochrony zasobów nieodnawialnych. Problemem, który staje przed rolnictwem jest nie tylko zmniejszenie skali wsparcia ze środków publicznych, ale także zwiększenie ryzyka prowadzenia działalności rolniczej w obliczu coraz bardziej widocznych zmian klimatycznych, objawiających się przede wszystkim wzrostem częstotliwości występowania ekstremalnych zjawisk klimatycznych. Unia Europejska i państwa członkowskie stają przed dylematem określenia priorytetów we wspieraniu sektora rolnego.

Literatura

Adinolfi F., Little J., Massot A.: The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020, EUROPEAN PARLIAMENT, Brussels 2011.

Komisja Europejska: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, KOM(2011) 615 wersja ostateczna, Bruksela 2011.

Council of the European Union: Multiannual Financial Framework (2014-2020) - Negotiating box, 13620/12, Bruksela 2012.

European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Budget for Europe 2020, COM(2011)500, Part I, Bruksela 2011.

European Commission: Commission Staff Working Document, Assessment of the 2012 national reform programme and convergence programme for Bulgaria-Sweden. Accompanying the document Recommendation for a Council Recommendation on Bulgaria's-Sweden 2012 national reform programme and delivering a Council opinion on Bulgaria's- Sweden's convergence programme for 2012-2015, COM(2012) 302-328 final.

Eurostat: Newsrelease, Euro indicators, 149/2012, Euorstat, Brussels 2012.

Hallerberg M., Marzinotto B., Wolff G. B.: An Assessment of the European Semester Directorate General for Internal Policies Policy Department A: Economic And Scientific Policy. Document was requested by the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs, Brussels 2012.

Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Działanie na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, COM(2012)299, Bruksela 2012.

Komisja Europejska: Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010)2020, Bruksela 2010.

Komisja Europejska: Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, KOM(2011)625, Bruksela 2011.

Komisja Europejska: Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), KOM(2011)627, Bruksela 2011.

Komisja Europejska: Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, KOM(2011)628, Bruksela 2011.

Komisja Europejska: Zmiana do wniosku Komisji COM(2011) 625 final/3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, COM(2012)552, Bruksela 2012.

Komisja Europejska: Zmiana do wniosku Komisji COM(2011) 626 final/3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków”), COM(2012)535, Bruksela 2012.

Komisja Europejska: Zmiana do wniosku Komisji COM(2011) 627 final/3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), COM(2012)553, Bruksela 2012.

Komisja Europejska: Zmiana do wniosku Komisji COM(2011) 628 final/2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, COM(2012)551, Bruksela 2012.

Komisja Europejska: Zmieniony wniosek Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020, COM(2012)388.

Kudła J.: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach unii Europejskiej w latach 2008-2010. w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.) „Finanse publiczne”, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 247, WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU, Wrocław 2012, s. 180-190

Szpringer Z.: Sytuacja budżetowa państw UE w ramach funkcjonowania semestru europejskiego – zalecenia dla Polski, „Analizy” nr 15(82)/2012, Biuro Analiz Sejmowych.

Wieliczko B.: Wieloletnie ramy finansowania UE 2014-2020 i uwarunkowania prac nad nimi [w:] Czyżewski A., Matuszczak A., Wieliczko B.: Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej, Raport PW 2011-2014, nr 11, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 49-78.

Summary

Preparations for the multi-annual financial framework for the 2014-2020 period are coming to an end. The EU budget for this period is expected to continue the trend of reducing share of funds allocated to the CAP. In light of the need to consolidate public finances in all EU member states, it becomes impossible to compensate for the decline in support for agriculture from the EU by increasing domestic spending for this sector. At the same time tightening the requirements stipulated in the EU regulations concerning the EU member states' efforts States' to maximize the effectiveness of the EU support and to stabilize their public finances impose additional restrictions on the freedom of action by the EU member states.

The article is based on the analysis of the EU documents and statistical data on the state of public finance in the EU member states. The purpose of the article is to present the main limitations and conditions concerning the financing of agricultural sector in 2014-2020 period.

Informacje o autorze:

Dr Barbara Wieliczko

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
- Państwowy Instytut Badawczy

Mirosława Witkowska-Dąbrowska, Agnieszka Napiórkowska-Baryła

Stan wykorzystania infrastruktury ochrony środowiska oraz nakłady na środki trwale ochrony środowiska na wsi

Current state of the environmental protection infrastructure use and outlays on fixed assets in nature conservation in rural areas

Przynajmniej 2-3 krotny wzrost nakładów na ochronę środowiska daje gwarancje na czas wypełnić wszystkie zobowiązania akcesyjne Polski, oraz wdrażać priorytety krajowej polityki ekologicznej. Problemem są znaczne dysproporcje między miastem a wsią w wielkości nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska oraz dostępności do infrastruktury ochrony środowiska. Analiza danych statystycznych pozwala na stwierdzenie, że zarówno z infrastruktury liniowej, jak i obiektów służących ochronie środowiska korzysta od 2004 roku coraz więcej ludności w gminach wiejskich i w kraju ogółem. Są to jednak mniejsze udziały wśród ludności wiejskiej niż ogółem w Polsce. Stwierdzono również wzrost nakładów inwestycyjnych na środki trwale w wybranych kierunkach inwestowania, zarówno w gminach wiejskich, jak i w Polsce. Wyraźnie jednak widać różnicę w wielkości nakładów w gminach wiejskich i w Polsce, z niekorzyścią dla gmin wiejskich.

Wstęp

Stopień dostępności mieszkańców wsi do infrastruktury, w tym również infrastruktury ochrony środowiska jest jednym z uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego wsi. Od co najmniej dwóch dekad polityka rozwoju obszarów wiejskich, oprócz problemów ekonomicznych koncentruje się również na wspieraniu wdrażania udogodnień dla mieszkańców wsi¹, co wpisuje się w politykę ekologiczną państwa uwzględniającą rozwój infrastruktury ochrony środowiska na całym obszarze Polski.

Raport z realizacji Polityki ekologicznej państwa wskazuje na konieczność zintensyfikowania działań na rzecz ochrony środowiska w kolejnych planowanych latach, szczególnie w zakresie zwiększenia ilości środków finansowych przeznaczanych na wspieranie działań w zakresie ochrony środowiska oraz efektywności wydatkowania tych środków. Konieczny jest przynajmniej 2-3 krotny wzrost nakładów na ochronę

¹ K. Hefner: *Ewolucja zrównoważenia rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. W: Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów. Problemy regionalne i lokalne.* Tom 2. Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok 2009, s.99-107

środowiska. Tylko w takim przypadku Polska będzie w stanie wypełnić wszystkie zobowiązania akcesyjne, oraz wdrażać priorytety krajowej polityki ekologicznej².

Należy również podkreślić znaczące różnice w dostępności do urządzeń infrastruktury ochrony środowiska pomiędzy miastem i wsią. Polityka Unii Europejskiej przewiduje w przyszłości spójność w ochronie środowiska w regionach i zobowiązuje do działań zmierzających do osiągnięcia możliwej równowagi w tym zakresie.

Miłaszewski i Śleszyński³ podkreślają, że z dostępnych analiz wynika dość odległy koniec transformacji w dziedzinie ochrony środowiska zbieżny z osiągnięciem wymaganych przez Unię Europejską standardów. Odległe terminy uzyskane w czasie negocjacji w zakresie podstawowych dyrektyw wynikały z rozmiaru zadań, do których realizacji Polska się zobowiązała jako kraj członkowski. Najdłuższe okresy przejściowe aż do 2015 roku dotyczą: jakości wód, budowy oczyszczalni, zrzutu ścieków do wód słodkich i ujęć rzek oraz zrzutu ścieków do wód przybrzeżnych. Stwierdza się jednak również opóźnienie w wykorzystaniu środków unijnych na około 2-3 lata, a najdłuższe okresy przejściowe wyznaczają granicę działań dostosowawczych w dziedzinie ochrony środowiska, związanych ze zobowiązaniami akcesyjnymi. Należy podkreślić, że ze względu na duże zainteresowanie środkami europejskimi następuje wzrost doświadczenia w pozyskiwaniu środków. Niepokojącym jednak się zadaje przekształcanie Funduszy ochrony środowiska, które po zmianach i pozbawieniu osobowości prawnej, mogą nie być w stanie realizować sprawnie i terminowo dotychczasowych prac związanych z silnie zbiurokratyzowanymi rozliczeniami projektów. Warto zatem prześledzić jakie zmiany nastąpiły w dostępności do infrastruktury ochrony środowiska w Polsce oraz na wsiach i jak kształtowały się nakłady na środki trwale umożliwiające osiągnięcie postawionych celów. Czy zmiany zachodzące w tej kwestii dają nadzieję na osiągnięcie europejskich standardów?

1. Metodyka

Celem badań było przedstawienie zmian zachodzących w stopniu korzystania z infrastruktury ochrony środowiska na wsi oraz nakładów na ochronę środowiska w gminach wiejskich (z wyłączeniem miejsko-wiejskich) w latach 2004-2010. Niektóre dane dotyczyły lat 2004-2008, ponieważ Główny Urząd Statystyczny zakończył ich gromadzenie na roku 2008. Porównanie danych dla gmin wiejskich z wynikami w kraju pozwoliło na przeprowadzenie wnikliwszej oceny. Źródła badań stanowiły opublikowane dane GUS - Bank Danych Lokalnych. Przedmiotem badań był stan wykorzystania przez ludność na wsiach i ludność ogółem wybranych przykładów infrastruktury ochrony środowiska: sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, sieci gazowej oraz oczyszczalni ścieków. Ponadto badaniami objęto nakłady na środki trwale w ochronie środowiska wg kierunków inwestowania. Obliczono udział ludności na wsiach i ogółem korzystających z urządzeń ochrony środowiska wg kierunków inwestowania oraz indeksy dynamiki zmian przyjmując za bazowy rok 2004. Badania poszerzono o zestawienie udziałów poszczególnych kierunków inwestowania.

²Raport z realizacji Polityki ekologicznej państwa w latach 2003 – 2006. Ministerstwo Środowiska. Warszawa 2008, s:95-102.

³ R., Miłaszewski J., Śleszyński: *Zmiany w systemie finansowania ochrony środowiska w Polsce, Zrównoważony rozwój regionów uprzemysłowionych*. Wyd. AE w Katowicach, Zeszyt 2, Katowice 2009, s: 226-243.

2. Wyniki badań

2.1. Nakłady na środki trwałe w ochronie środowiska na wsi i ogółem

Po 1989 roku w Polsce wraz ze zmianami politycznymi i społeczno-gospodarczymi zanotowano niezwykle szybki wzrost wydatków na ochronę środowiska zarówno w przedsiębiorstwach, jak i w sferze komunalnej. Osiągnięte przez Polskę wyniki były w dużej mierze efektem utworzenia na początku lat dziewięćdziesiątych skutecznie funkcjonującego, zintegrowanego systemu finansowania przedsięwzięć proekologicznych⁴. Przyspieszyły to zmieniające się przepisy prawa przed akcesją Polski do Unii Europejskiej oraz możliwość korzystania z funduszy przedakcesyjnych i wreszcie funduszy unijnych po akcesji w 2004 roku.

Ilustruje to analiza wielkości nakładów na środki trwałe w ochronie środowiska z uwzględnieniem różnych kierunków inwestowania (gospodarka odpadami, gospodarka ściekowa i ochrona wód oraz ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu), co przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Nakłady na środki trwałe w gospodarce odpadami ogółem

Lata	Polska		Gminy wiejskie	
	W mln zł ogółem	W zł na 1 mieszkańca	W mln zł ogółem	W zł na 1 mieszkańca
2004	677,49	17,74	247,79	23,06
2005	752,73	19,72	137,68	12,79
2006	662,47	17,38	131,69	12,23
2007	809,78	21,25	181,66	16,87
2008	612,90	16,07	75,56	7,00
2009	909,76	23,83	.	.
2010	919,25	24,06	.	.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych za lata 2004-2010 BDL

Nakłady na środki trwałe w gospodarce odpadami od 2004 roku do 2010 roku w Polsce wzrosły stopniowo o prawie o 2,5 mln rocznie (tabela 3). Można jednak zauważyć, że w gminach wiejskich do roku 2008 nastąpił spadek o ponad 170 mln rocznie. Nie można ocenić tych wielkości po 2008 roku ponieważ, Główny Urząd Statystyczny nie gromadzi danych od 2009 roku z podziałem na gminy wiejskie, miejskie i miejsko-wiejskie. Sama wartość nakładów nie obrazuje właściwie proporcji pomiędzy Polską ogółem a gminami wiejskimi. Obliczono, więc wskaźnik nakładów na środki trwałe w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Jedynie w 2004 roku ten wskaźnik był wyższy dla gmin wiejskich niż ogółem dla kraju. W pozostałych latach niższy osiągając w 2008 roku wartość zaledwie 7 zł na 1 mieszkańca na wsi i 16,07 w Polsce ogółem, w 2009 i 2010 roku około 24 zł na mieszkańca kraju. Dla zobrazowania przebiegu zmian obliczono dynamikę. Za podstawę indeksu przyjęto rok 2004, co przedstawiono w tabeli 2.

⁴ Źródła i zasady finansowania inwestycji w ochronie środowiska w Polsce. Informator wyd. II. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2002, s. 7-10.

Tabela 2. Zmiany nakładów na środki trwałe w gospodarce odpadami ogółem (%)

Lata	Polska		Gminy wiejskie	
	Ogółem (%)	Na 1 mieszkańca (%)	Ogółem (%)	Na 1 mieszkańca (%)
2004	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	111,1	111,2	55,6	55,5
2006	97,8	98,0	53,1	53,0
2007	119,5	119,8	73,3	73,2
2008	90,5	90,6	30,5	30,4
2009	134,3	134,3	.	.
2010	135,7	135,6	.	.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych za lata 2004-2010 BDL

Analiza dynamiki zmian wykazała wahania w ciągu badanych lat jednak zarówno w nakładach przedstawianych w mln zł, jak i w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W Polsce odnotowano wzrost o około 30%, a w gminach wiejskich spadek o prawie 70% w stosunku do roku bazowego 2004.

Nakłady na środki trwałe w gospodarce ściekowej i ochronie wód rosły w badanych latach zarówno w Polsce, jak i w gminach wiejskich, przedstawiono to w tabeli 3.

Tabela 3. Nakłady na środki trwałe w gospodarce ściekowej i ochronie wód

Lata	Polska		Gminy wiejskie	
	W mln zł ogółem	W zł na 1 mieszkańca	W mln zł ogółem	W zł na 1 mieszkańca
2004	3126,68	81,91	1152,10	107,25
2005	3615,61	95,76	1146,55	106,54
2006	3938,58	103,31	1183,15	109,92
2007	4477,25	117,46	1188,13	110,33
2008	5433,09	142,47	1221,69	113,22
2009	7120,38	186,56	.	.
2010	7206,12	188,64	.	.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych za lata 2004-2010 BDL

W latach 2004-2006 w przeliczeniu na 1 mieszkańca były nawet wyższe w gminach wiejskich niż ogółem w Polsce. W 2007 roku sytuacja się zmieniła.

Analiza dynamiki zmian wykazała, że na ten stan rzeczy miało wpływ to, że w gminach wiejskich wielkość nakładów na ten kierunek inwestowania wzrósł zaledwie o 69 milionów rocznie, gdy tymczasem w Polsce wzrósł o 4 miliardy zł. Wzrost nakładów w Polsce między 2004 a 2007 rokiem wynosił 70%, w 2010 roku aż 130%. W gminach wiejskich między 2004 a 2007 rokiem różnica wynosiła 5,6 % a w 2005 roku nawet spadła o 0,7 %, co przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Zmiany nakładów na środki trwałe w gospodarce ściekowej i ochronie wód (%)

Lata	Polska		Gminy wiejskie	
	Ogółem (%)	Na 1 mieszkańca (%)	Ogółem (%)	Na 1 mieszkańca (%)
2004	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	115,6	116,9	99,5	99,3
2006	126,0	126,1	102,7	102,5
2007	143,2	143,4	103,1	102,8
2008	173,8	176,3	106,0	105,6
2009	227,7	227,8	.	.
2010	230,5	230,3	.	.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych za lata 2004-2010 BDL

W dziedzinie ochrony powietrza atmosferycznego i klimatu odnotowano wzrost nakładów na środki trwałe w Polsce ogółem o ponad miliard rocznie, przedstawiono to w tabeli 5.

Tabela 5. Nakłady na środki trwałe w ochronie powietrza atmosferycznego i klimatu

Lata	Polska		Gminy wiejskie	
	W mln zł ogółem	W zł na 1 mieszkańca	W mln zł ogółem	W zł na 1 mieszkańca
2004	1155,10	30,26	140,19	13,05
2005	1149,53	30,13	200,06	18,59
2006	1804,64	47,33	395,05	36,70
2007	1724,43	45,24	199,85	18,55
2008	1969,19	51,64	179,54	16,64
2009	2109,54	55,27	.	.
2010	2219,40	58,10	.	.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych za lata 2004-2010 BDL

W 2007 roku nastąpił niewielki spadek zarówno ogółem, jak i w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Podobne zjawisko wystąpiło w nakładach w gminach wiejskich, jednak tam po 2007 roku tendencja spadkowa utrzymała się i w roku 2008. Nie ma danych, co do tego zjawiska w kolejnych latach. W przeliczeniu na 1 mieszkańca nakłady w gminach wiejskich były znacznie niższe niż w Polsce ogółem i od 2007 roku jeszcze spadały.

Dynamikę zmian nakładów na środki trwałe w ochronie powietrza atmosferycznego i klimatu przedstawiono za pomocą indeksu o podstawie stałej, za którą przyjęto 2004 rok. Przedstawiono to w tabeli 6.

Tabela 6. Dynamika zmian nakładów na środki trwałe w ochronie powietrza atmosferycznego i klimatu (%)

Lata	Polska		Gminy wiejskie	
	Ogółem (%)	Na 1 mieszkańca (%)	Ogółem (%)	Na 1 mieszkańca (%)
2004	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	99,5	99,6	142,7	142,45
2006	156,2	156,4	281,8	281,22
2007	149,3	149,5	142,5	142,1
2008	170,5	170,7	128,1	127,5
2009	182,6	182,7	.	.
2010	192,1	192,0	.	.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych za lata 2004-2010 BDL

Analiza wykazała wzrost o ponad 90% w Polsce i niespełna 28% w gminach wiejskich. W gminach wiejskich odnotowano w badanych latach znaczne wahania: ponad 42% w 2005, 180% w 2006, ponownie ponad 42% w 2007 i około 28% w 2008 roku. W 2006 roku wzrost w gminach wiejskich był znacząco wyższy niż w Polsce, po czym jednak sytuacja się odwróciła.

Warto również porównać udziały nakładów na poszczególne kierunki inwestowania. Z danych przedstawionych w tabeli 7 wynika, że w gminach wiejskich jak i w Polsce ogółem najczęściej inwestowano w środki trwałe w dziedzinie gospodarki wodnej i ściekowej.

Tabela 7. Udział nakładów na środki trwałe w poszczególnych kierunkach inwestowania (%)

Lata	Polska			Gminy wiejskie		
	Gospodarka odpadami	Ochrona powietrza i klimatu	Gospodarka wodna i ściekowa	Gospodarka odpadami	Ochrona powietrza i klimatu	Gospodarka wodna i ściekowa
2004	13,66	23,29	63,05	16,09	9,10	74,81
2005	13,64	20,84	65,52	9,28	13,47	77,25
2006	10,34	28,17	61,49	7,70	23,10	60,19
2007	11,55	24,59	63,86	11,57	12,74	75,69
2008	7,74	24,56	67,79	5,12	12,15	82,73
2009	8,98	20,80	70,22	.	.	.
2010	8,88	21,40	69,66	.	.	.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych za lata 2004-2010 BDL

W Polsce udział ten sięgał w badanych latach od 61,49% w roku 2006 do 70,22% w 2009. W gminach wiejskich był nawet wyższy, od również najniższego w 2006 rządu 60,19% po 82,73% w 2008 roku. Nakłady na środki trwałe w dziedzinie ochrony powietrza i klimatu miały w Polsce większy udział niż w gminach wiejskich. Najwyższy w 2008 roku 28,17%. Po tym roku udział spadał stopniowo do 21,40%. W gminach wiejskich również w 2006 roku najwyższy, bo 23,10%, w kolejnych latach spadł on do 12,15%. Najniższy udział w nakładach na środki trwałe miała gospodarka odpadami i malał on w kolejnych latach zarówno w Polsce jak i z pewnymi wahaniami w gminach wiejskich. W Polsce udział ten spadł z 13,66% w 2004 roku do 8,88% w 2010 roku. Podobnie znaczący spadek odnotowano w gminach wiejskich. Z 16,09% w 2004 roku doza ledwie 5,12% w 2008 roku. W 2008 roku również w Polsce ogółem ten udział był najniższy i sięgnął zaledwie 7,74%. Rozwój obszarów wiejskich jest ściśle powiązany ze środkami pomocowymi z Unii Europejskiej. Sprawia to, że pomimo pogłębiającej się recesji w gospodarce globalnej, wywołanej ogólnoswiatowym kryzysem finansowym i występujących zawirowań w działalności inwestycyjnej również w dziedzinie ochrony środowiska polska jest jednym z krajów najintensywniej rozwijających się⁵.

2.2. Stan wykorzystania infrastruktury ochrony środowiska na wsi i ogółem

W tabeli 8 przedstawiono udział ludności wiejskiej oraz ogółem korzystającej infrastruktury ochrony środowiska.

Analiza danych wykazała, że zarówno z infrastruktury liniowej, jak i obiektów służących ochronie środowiska korzystało od 2004 roku coraz więcej ludności, zarówno ogółem jak i na wsi. Największy udział, bo ponad 80% w 2004 roku a prawie 90% w 2010 uzyskał dostęp ludności w Polsce do sieci wodociągowej. Na wsi jednak ten udział jest mniejszy, choć nieznacznie, bo o około 15% w 2004 roku i 12% w 2010 roku mniej niż w Polsce ogółem. Znacznie gorzej przedstawiał się udział korzystających z sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków, choć także rósł w badanych latach. Udział korzystających z sieci kanalizacyjnej na wsiach w 2004 roku wynosił zaledwie 17,3%,

⁵ M. Marciniak: Czy program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 jest odpowiedzią na kryzys ekonomiczny na obszarach wiejskich W: Oblicza współczesnego kryzysu a polskie regiony. Wyd. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s.75-78.

gdy w tym samym roku w Polsce ogółem 58,3%. W 2010 roku udział ten wyniósł na wsi 24,8%, tymczasem w Polsce wzrósł do 62,1%.

Tabela 8. Udział ludności korzystającej z urządzeń ochrony środowiska na wsi i ogółem

Lata	Ludność korzystająca							
	Sieć wodociągowa		Sieć kanalizacyjna		Oczyszczalnie ścieków		Sieć gazowa	
	Ogółem (%)	Wieś (%)	Ogółem (%)	Wieś (%)	Ogółem (%)	Wieś (%)	Ogółem (%)	Wieś (%)
2004	85,5	71,3	58,3	17,3	59,0	18,4	51,8	17,8
2005	86,1	72,2	59,2	19,0	60,2	20,4	51,7	17,9
2006	86,4	72,8	59,8	20,2	61,4	22,1	51,8	18,3
2007	86,7	73,5	60,3	21,3	62,2	23,8	51,7	18,5
2008	87,0	74,2	61,0	22,5	63,1	25,7	51,7	18,8
2009	87,3	74,8	61,5	23,5	64,2	26,9	52,6	20,6
2010	87,5	75,2	62,1	24,8	65,2	28,8	52,7	20,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych za lata 2004-2010 BDL

Zmiany udziału korzystających z infrastruktury ochrony środowiska przedstawiono za pomocą indeksu o podstawie stałej. Za bazowy przyjęto 2004 rok (tabela 9).

Tabela 9. Zmiany ludności korzystającej z urządzeń ochrony środowiska (%)

Lata	Ludność korzystająca							
	Sieć wodociągowa		Sieć kanalizacyjna		Oczyszczalnie ścieków		Sieć gazowa	
	Ogółem (%)	Wieś (%)	Ogółem (%)	Wieś (%)	Ogółem (%)	Wieś (%)	Ogółem (%)	Wieś (%)
2004	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	100,7	101,3	101,5	109,8	102,0	110,9	99,8	100,6
2006	101,1	102,1	102,6	116,8	104,1	120,1	100,0	102,8
2007	101,4	103,1	103,4	123,1	105,4	129,3	99,8	103,9
2008	101,8	104,1	104,6	130,1	106,9	139,7	99,8	105,6
2009	102,1	104,9	105,5	135,8	108,8	146,2	101,5	115,7
2010	102,3	105,5	106,5	143,4	110,5	156,5	101,7	117,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych za lata 2004-2010 BDL

Stwierdzono, że znacznie intensywniej niż w Polsce ogółem przyrastała na wsiach dostępność sieci kanalizacyjnej oraz intensywniej przyrastał udział korzystających z sieci kanalizacyjnej niż wodociągowej zarówno w Polsce ogółem, jak i na wsi. Była to dobra tendencja, bowiem ciągle wskaźnik długości sieci kanalizacyjnej do wodociągowej, jak i liczby korzystających z tej infrastruktury jest niekorzystny.

Podobnie jak udział korzystających z infrastruktury ochrony wód, kształtował się udział korzystających z sieci gazowej zarówno na wsiach jak i w Polsce. Zaledwie kilkunasto procentowy udział korzystających na wsiach z sieci gazowej w 2004 roku osiągnął poziom ponad 20% w 2010 roku. Ogółem w Polsce ten udział wynosił niewiele ponad 50% i wzrastał mniej intensywnie niż na wsi.

3. Podsumowanie

Badania wykazały, że zarówno z infrastruktury liniowej, jak i obiektów służących ochronie środowiska korzysta od 2004 roku coraz więcej ludności w gminach wiejskich i w kraju ogółem. Znacznie są to jednak mniejsze udziały wśród ludności wiejskiej niż

ogółem w Polsce. Dysproporcje dostępności do infrastruktury ochrony środowiska w miastach i na wsiach maleją, ale dynamika zmian w Polsce ogółem i na wsi wykazuje, że na wsiach znacznie wolniej przebiegają zmiany.

Stwierdzono również wzrost nakładów inwestycyjnych na środki trwałe w wybranych kierunkach inwestowania, zarówno w gminach wiejskich, jak i w Polsce. Wyraźnie jednak widać różnicę w wielkości nakładów w gminach wiejskich i w Polsce, z niekorzyścią dla gmin wiejskich. Wskazuje na to wskaźnik w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Największy udział nakładów na środki trwałe w Polsce oraz gminach wiejskich dotyczył gospodarki wodnej i ściekowej. W tej dziedzinie są najdłuższe okresy przejściowe do 2015r. w dostosowaniu do wymagań Unii Europejskiej. Trudno jednak stwierdzić, czy zostaną one osiągnięte zwłaszcza w gminach wiejskich, gdzie w przeliczeniu na 1 mieszkańca te nakłady są jednak niższe niż w Polsce ogółem. Poza tym niekorzystny stosunek poziomu nasycenia siecią kanalizacyjną i wodociągową jest znacznie gorszy na wsiach niż w mieście. Nadzieją jednak napawa fakt, że dynamika zmian w tej dziedzinie w gminach wiejskich na początku badanego okresu była nawet wyższa niż w Polsce a od 2007 tylko nieznacznie niższa.

Spis literatury

Hefner K.: *Ewolucja zrównoważenia rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. W: Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów. Problemy regionalne i lokalne.* Tom 2. Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok 2009

Marciniak M.: *Czy program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 jest odpowiedzią na kryzys ekonomiczny na obszarach wiejskich W: Oblicza współczesnego kryzysu a polskie regiony.* Wyd. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010

Miłaszewski R. , J. Śleszyński.: *Zmiany w systemie finansowania ochrony środowiska w Polsce, Zrównoważony rozwój regionów uprzemysłowionych.* Wyd. AE w Katowicach , Zeszyt 2, Katowice 2009

Raport z realizacji Polityki ekologicznej państwa w latach 2003 – 2006. Ministerstwo Środowiska. Warszawa 2008

Źródła i zasady finansowania inwestycji w ochronie środowiska w Polsce. Informator wyd. II. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2002

Summary

At least two- or three-fold higher outlays on environmental protection are needed to ensure timely execution of Poland's EU accession obligations as well as adequate implementation of the national environmental policy priorities. A major problem is the large discrepancy between urban and rural Poland in the volume of investment means allocated to the protection and conservation of nature and in the access to the environmental protection infrastructure. Our analysis of statistical data enable us to conclude since 2004 increasingly more people in rural communes and in the whole country have been using both the linear infrastructure and point constructions designed to protect the environment. However, the percentage of rural residents with access to

such infrastructure is much smaller than in the total Polish population. It has also been noticed that investment outlays on fixed assets in the analyzed investment vectors, both in rural communes and countrywide, have been increasing. Nonetheless, there is a noticeable difference in the volume of investment outlays in rural communes versus the whole country, to the disadvantage of the former.

Informacja o autorach:

Dr inż. Witkowska-Dąbrowska Mirosława,

Dr inż. Napiórkowska-Baryła Agnieszka

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej

Ul. Oczapowskiego 4

10-957 Olsztyn

Tel . 0895233548, 0895234235

e-mail: m.witkowska@uwm.edu.pl agnieszka.baryla@uwm.edu.pl

Ewa Wójcik, Anna Nowak

Analiza substytucji pracy ludzkiej kapitałem w towarowych gospodarstwach rolnych w pierwszych latach członkostwa Polski w UE

An analysis of labor substitution with capital rural producers farms during first years of EU accession by Poland

Celem opracowania była ocena substytucji pracy ludzkiej strumieniem kapitału w towarowych gospodarstwach rolnych w roku 2004, 2005 i 2009 na podstawie jednostkowych danych empirycznych monitoringu Polskiego FADN. Wykorzystując zależność między produkcją gospodarstwa rolnego (SE131) a zagregowanymi czynnikami produkcji: nakłady pracy ludzkiej (SE011) oraz strumień kapitału (SE270) i ustalając na ich podstawie równania izokwant i krańcowych stóp substytucji określono zróżnicowanie nasilenia substytucji i ich związek z poziomem kształtowania w gospodarstwie przyjętego kryterium celu. Najbardziej efektywnym czynnikiem wpływającym na produkcję gospodarstw był czynnik kapitału. Oddziaływał on w gospodarstwach w pierwszych latach członkostwa Polski w UE nieco mniej skutecznie aniżeli po pięciu latach tj. w 2009r. Celowa jest substytucja pracy ludzkiej strumieniem kapitału we wszystkich gospodarstwach przyjmujących jako kryterium celu działalności produkcję gospodarstwa rolnego.

Wstęp

Klasyczne teorie, opierając się na założeniach neoklasycznej ekonomii dają priorytet doskonałej mobilności czynników produkcji i swobodzie konkurencji. Uważa się, iż współcześnie konkurencja ma charakter globalny, natomiast konkurencyjność jest sprawą lokalną. Nasilająca się konkurencja na rynku produktów rolnych oraz wzrastające wymagania nabywców powodują konieczność wprowadzania zmian w gospodarstwach rolnych mających na celu poprawę efektywności gospodarowania oraz jakości wytwarzanych produktów. Jakość oraz natężenie relacji pomiędzy gospodarstwami oraz pomiędzy nimi a otoczeniem istotne są w kontekście podnoszenia konkurencyjności, szczególnie gospodarstw charakteryzujących się niskim potencjałem konkurencyjnym. Do tego typu należą gospodarstwa o małej powierzchni użytków rolnych. Polska jest krajem o dużym znaczeniu produkcji rolniczej, ale sprzedaż nieprzetworzonych płodów rolnych charakteryzuje niska wartość dodana. Rozdrobnienie gospodarstw sprawia, że rolnicy czerpią niewielkie korzyści z posiadanych zasobów i specjalizacji produkcji¹.

¹ E. Wójcik: Uwarunkowania konkurencyjności gospodarstw rolniczych [w:] Sposoby budowy i oceny pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa, red. D. Niezgodą, Wydawnictwo KEiOA AR Lublin 2005, s. 487-506.

Specyfika rolnictwa polegająca na bardzo ograniczonej mobilności zaangażowanych czynników produkcji wyłącza prawie ten sektor i jego podmioty z korzyści wynikających z efektywnej alokacji zasobów. Jednym ze sposobów na sprostanie rosnącym wymaganiom rynku jest obniżanie cen produktów rolnych co jest możliwe dzięki obniżce kosztów własnych produkcji w gospodarstwach poprzez substytucję pracy ludzkiej kapitałem.

Cel i metoda badań

Celem badań w tym opracowaniu jest analiza substytucji pracy ludzkiej strumieniem kapitału w pierwszych latach akcesji Polski z Unią Europejską tj. w 2004 i w 2005 roku oraz po pięciu latach członkostwa tj. w 2009 roku. Analizą objęto towarowe gospodarstwa rolne znajdujące się w polu obserwacji Polskiego FADN. Jest to jedyna baza danych, w której dane zbierane są według jednolitych zasad, a gospodarstwa tworzą statystycznie reprezentatywną próbę towarowych gospodarstw rolnych funkcjonujących na obszarze UE. Liczba badanych towarowych gospodarstw rolnych wynosiła: 10992 w 2004 r., 11548 w 2005 r., 10937 w 2009 r.

Substytucję pracy ludzkiej kapitałem analizuje się tu na podstawie jednostkowych danych empirycznych monitoringu Polskiego FADN. Dane Polskiego FADN są pewnym źródłem informacji o ekonomice i procesach rozwojowych gospodarstw rolnych w Polsce. Badane gospodarstwa należą do najsprawniejszych ekonomicznie a więc sformułowane wnioski mogą być użyteczne dla gospodarstw o niższej sprawności². Do zrealizowania przyjętego celu badań wykorzystano metodę funkcji produkcji typu Cobb-Douglasa.

Statystyczna charakterystyka danych liczbowych

Statystyczną charakterystykę danych liczbowych obejmującą nazwę, rodzaj cechy wg Polski FADN, symbol zmiennej, średnie arytmetyczne, obszar zmienności, współczynnik zmienności zestawiono w tabeli 1. Symbole cech są te same w całym opracowaniu.

Tabela 1. Statystyczna charakterystyka analizowanych zmiennych w gosp. rolnych w roku 2004, 2005 i 2009

Nazwa cechy	Cechy wg Polski FADN	Symbol zmiennej (X_n)	Jedn. miary	Średnia arytmetyczna	Obszar zmienności		Współczynnik zmienności
					min	max	
2004							
Produkcja ogółem	SE131	X_1	zł	173029,00	4444,00	11446200,00	1,85
Powierzchnia UR	SE025	X_2	ha	30,80	0,02	1232,38	1,54
Czas pracy ogółem	SE011	X_3	godz.	4614,50	264,00	131384,00	0,78
Koszty ogółem	SE270	X_4	zł	128664,00	5830,00	10560000,00	2,00
2005							
Produkcja ogółem	SE131	X_1	zł	165605,00	5678,00	4934410,00	1,75

² D. Niezgoda: Efektywność substytucji pracy ludzkiej kapitałem w wysokotowarowych gospodarstwach rolnych. [w:] Roczniki Naukowe SERiA, tom XI, zeszyt 1, 2009, s. 314-319.

Powierzchnia UR	SE025	X_2	ha	31,44	0,02	1397,40	1,60
Czas pracy ogółem	SE011	X_3	godz.	4668,30	220,00	139600,00	0,84
Koszty ogółem	SE270	X_4	zł	126621,00	5167,00	4581690,00	1,75
2009							
Produkcja ogółem	SE131	X_1	zł	191061,00	6707,74	7575130,00	1,69
Powierzchnia UR	SE025	X_2	ha	36,44	0,02	772,80	1,25
Czas pracy ogółem	SE011	X_3	godz.	4512,28	176,00	80617,00	0,76
Koszty ogółem	SE270	X_4	zł	163563,00	8113,00	7618780,00	1,62

Źródło: Obliczenia własne na podstawie jednostkowych danych empirycznych monitoringu Polskiego FADN, IERiGŻ w Warszawie.

Analizując badane gospodarstwa ogółem (tab. 1) należy zauważyć, że zmienność rozpatrywanych cech w badanych okresach była bardzo wysoka. Zarówno w 2004, 2005 jak i w 2009 r. największą zmiennością charakteryzowały się czynniki: koszty ogółem i produkcja ogółem. Najmniej zróżnicowaną cechą był czas pracy ogółem w badanych latach. Wynika to poniekąd z rodzinnego charakteru polskich gospodarstw, w których nakłady pracy ludzkiej są zdeterminowane liczbą członków rodziny.

Model funkcji produkcji i zakres jego wykorzystania

W badaniach przekrojowych zakłada się, że czynniki produkcji zastępują się w sposób ciągły oraz to, że każdej kombinacji czynników produkcji odpowiada jednoznacznie określony poziom produkcji. W związku z tym oszacowano modele funkcji typu Cobb-Douglasa dla badanych gospodarstw w Polsce w 2004, 2005 i 2009 roku. Aproxymowane modele tej funkcji wyrażające zależność między produkcją ogółem w zł (X_1) jako zmienną zalezną a pracą ludzką w rbh (X_3) i kosztami ogółem w zł (X_4) jako zmiennymi niezależnymi, przybrały postać następujących równań:

$$2004 \text{ rok: } X_1' = 0,8436 X_3^{0,0768} X_4^{0,9843}; R_{1,3,4}^2 = 0,9347$$

$$2005 \text{ rok: } X_1' = 0,5921 X_3^{0,1126} X_4^{0,9846}; R_{1,3,4}^2 = 0,9282$$

$$2009 \text{ rok: } X_1' = 0,4513 X_3^{0,0946} X_4^{1,0098}; R_{1,3,4}^2 = 0,9298$$

Weryfikacji statystycznej współczynników regresji w powyższych równaniach dokonano za pomocą testu t-Studenta, przyjmując poziom istotności $\alpha = 0,01$. Bezwzględna wysokość współczynników determinacji wskazuje na dobre dopasowanie tego modelu funkcji do rzeczywistych danych liczbowych.

Współczynniki elastyczności produkcji względem podanych w równaniach czynników wskazują na udział każdego z nich w wartości produkcji (X_1'). Na podstawie współczynników elastyczności odzwierciedlających stopień proporcjonalności przychodu względem analizowanych tu czynników można więc stwierdzić, że w badanych zbiorowościach gospodarstw mieliśmy do czynienia z rosnącą efektywnością nakładów. Celowe więc było odpowiednie kształtowanie ich proporcji aby koszty własne produkcji były jak najniższe.

Tabela 2. Poziom i struktura współczynnika elastyczności produkcji (SE131) względem czynników SE011 oraz SE270 w badanych gospodarstwach w 2004 r., 2005 r. i 2009 r.

Wyszczególnienie	Poziom współczynnika elastyczności produkcji badanych czynników	Udział czynników produkcji w ogólnej wartości współczynnika elastyczności produkcji w %	
		X ₃ (SE011)	X ₄ (SE270)
2004 r.	1,0611	7,24	92,76
2005 r.	1,0972	10,26	89,74
2009 r.	1,1044	8,57	91,43

Źródło: Obliczenia własne na podstawie jednostkowych danych empirycznych monitoringu Polskiego FADN, IERiGŻ w Warszawie.

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że poszczególne czynniki w różnym stopniu przyczyniały się do wzrostu produkcji. Należy zauważyć, że wzrost ten był uzależniony głównie od czynnika kapitału (X₄) a jego oddziaływanie zwiększyło się w 2009 r. w stosunku do 2005 roku nie osiągając jednak poziomu z 2004 roku. Największe oddziaływanie czynnika pracy ludzkiej na wzrost produkcji odnotowano w 2005 roku ale jego oddziaływanie zmniejszyło się w 2009 r. jednakże było wyższe niż w bazowym roku 2004.

Dążąc do poprawy wydajności pracy ludzkiej warto uwzględnić następującą zależność:

$$\frac{\text{Produkcja w zł}}{\text{Nakłady pracy ludzkiej w rbh}} = \frac{\text{Kapitał w zł}}{\text{Nakłady pracy ludzkiej w rbh}} \cdot \frac{\text{Produkcja w zł}}{\text{Kapitał w zł}}$$

Uwzględniając dane liczbowe zestawione w tab. 1 można wskazać, że:

$$2004 \text{ rok: } \frac{173029,00 \text{ zł}}{4614,50 \text{ rbh}} = \frac{128664,00 \text{ zł}}{4614,50 \text{ rbh}} \times \frac{173029,00 \text{ zł}}{128664,00 \text{ zł}}$$

$$\text{stad: } 37,50 \text{ zł/rbh} = 27,88 \text{ zł/rbh} \times 1,34 \text{ zł/zł}$$

$$2005 \text{ rok: } \frac{165605,00 \text{ zł}}{4668,30 \text{ rbh}} = \frac{126621,00 \text{ zł}}{4668,30 \text{ rbh}} \times \frac{165605,00 \text{ zł}}{126621,00 \text{ zł}}$$

$$\text{stad: } 35,47 \text{ zł/rbh} = 27,12 \text{ zł/rbh} \times 1,31 \text{ zł/zł}$$

$$2009 \text{ rok: } \frac{191061,00 \text{ zł}}{4512,28 \text{ rbh}} = \frac{163563,00 \text{ zł}}{4512,28 \text{ rbh}} \times \frac{191061,00 \text{ zł}}{163563,00 \text{ zł}}$$

$$\text{stad}^3: 42,34 \text{ zł/rbh} = 36,25 \text{ zł/rbh} \times 1,17 \text{ zł/zł}$$

Z przedstawionych równań wynika, że przy danej produktywności kapitału tym wyższa jest wydajność pracy im więcej kapitału przypada na jedną robotnikogodzinę. W badanych gospodarstwach produkcja ogółem na jedną robotnikogodzinę w omawianych latach była najwyższa w 2009 r. i kształtowała się na poziomie 42,34 zł/rbh. Analizując produkcję ogółem przypadającą na jedną robotnikogodzinę należy zauważyć, że w 2009 r. nastąpił znaczny jej wzrost w porównaniu do pierwszych lat akcesji Polski do UE. Zwiększanie kapitału korzystnie oddziałuje na wzrost wydajności pracy i dochodu z pracy przy danej ich produktywności. Proces ten jest stymulowany przez stosowanie najlepiej w optymalnym rozmiarze takich rodzajów nakładów materialnych, które bezpośrednio przyczyniają się do wzrostu produkcji

³ Różnica w sumie strony lewej i prawej tych równań wynika z dokonanych zaokrągleń.

rolniczej tj. nasion, sadzianek, nawozów mineralnych, środków ochrony roślin i pasz treściwych odzwierciedlających postęp techniczny.

Analiza oszacowanego modelu funkcji wskazuje również, że poszczególne czynniki przyczyniały się w różnym stopniu do wzrostu produkcji. W gospodarstwach na wzrost produkcji najsilniej oddziaływał czynnik kapitału (X_4). Z różnic współczynników elastyczności produkcji w stosunku do określających ją czynników wynika, że występuje między nimi zjawisko substytucji. Przy wyborze kierunku substytucji nie można opierać się wyłącznie na elastyczności produkcji wobec omawianych czynników lecz należy także uwzględnić ich dostępność. W większości gospodarstw rolniczych ilość nakładów pracy ludzkiej jest zdeterminowana przez liczbę członków rodziny. Wynika to z rodzinnego charakteru gospodarstw. Zmniejszaniu się zasobów siły roboczej w gospodarstwach większych obszarowo towarzyszy rosnąca opłata jej nakładów. W miarę rozwoju gospodarczego kraju są coraz korzystniejsze ekonomiczne warunki do substytucji pracy ludzkiej kapitałem. W takiej sytuacji następuje obniżenie kosztów produkcji rolniczej i wzrost wydajności pracy ludzkiej⁴. Powyższe rozważania uzasadniają więc potrzebę analizy omawianego w tym opracowaniu kierunku substytucji.

Produktywność krańcowa analizowanych czynników

W piśmiennictwie ekonomicznym często formułowane są propozycje określania optymalnej skali zatrudnienia w przedsiębiorstwach przemysłowych przy pomocy krańcowej produktywności pracy w powiązaniu z krańcowym jej kosztem. Powiązanie to traktuje się jako kryterium decyzyjne w odniesieniu do tego czynnika produkcji⁵. Wydaje się, że nie ma przeszkód w stosowaniu tej teorii w odniesieniu do gospodarstw rolnych, zwłaszcza w aspekcie określania ich konkurencyjności i funkcjonowania ich w warunkach polipolistycznego rynku tj. najbardziej zbliżonego do rynku konkurencji doskonałej. Zasadne więc jest określenie produktywności krańcowej czynników pracy ludzkiej (X_3) oraz kapitału (X_4). Ustalanie tej kategorii produktywności czynników wynika m. in. z faktu, że: „...ziemia, kapitał oraz praca podlegają prawu malejących przychodów krańcowych. Po przekroczeniu pewnego punktu, przy stałej ilości przynajmniej jednego z zasobów, większa ilość ziemi, pracy czy kapitału, przyniesie zmniejszające się przyrosty produkcji”⁶. Mając to na względzie wykorzystamy następującą formułę⁷:

$$\frac{\Delta X'_1}{\Delta X_n} = \alpha \frac{X'_1}{X_n}$$

gdzie:

⁴ D. Niezgoda: Kapitałochłonność produkcji a dochodowość kapitału w gospodarstwach chłopskich. Roczniki Nauk Rolniczych 1997, Seria G, T 87, z. 2.

⁵ A. Polańska: Ekonomia pracy w zarządzaniu. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995, s. 95-96, A. Szałkowski: Przydatność koncepcji marginalnej produktywności pracy. [w:] Współczesne dylematy zatrudnienia. Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1998.

⁶ D. R. Kamerschen, R. B. Mc Kenzie, C. Nardinelli: Ekonomia. Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991, s. 690.

⁷ L. R. Klein: Wstęp do ekonometrii, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 1965, s. 139.

$\frac{\Delta X'_i}{\Delta X_n}$ – produktywność krańcowa czynnika X_n ,

α – współczynnik elastyczności produkcji względem czynnika X_n ,

X'_i – poziom globalnej produkcji rolniczej oszacowany na podstawie funkcji i przyjęciu przeciętnego poziomu analizowanych czynników w każdej z badanych grup gospodarstw,

X_n – wielkość czynnika X_3 i X_4 w badanej próbie.

W oparciu o powyższe równanie obliczono krańcową produktywność czynników X_3 i X_4 i zestawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Krańcowa wydajność pracy ludzkiej (zł/rbh) oraz krańcowa produktywność kapitału (zł/zł) w średnim gospodarstwie w analizowanych latach 2004, 2005 i 2009

Wyszczególnienie	Krańcowa produktywność czynników	
	$\bar{X}_3 \left[\frac{\Delta X'_i}{\Delta X_3} \right]$ (zł/rbh)	$\bar{X}_4 \left[\frac{\Delta X'_i}{\Delta X_4} \right]$ (zł/zł)
2004	2,87	1,32
2005	3,91	1,26
2009	3,86	1,14

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie jednostkowych danych empirycznych monitoringu Polskiego FADN, IERiGŻ w Warszawie.

Z analizy danych liczbowych tab. 3 wynika, że bardziej była zróżnicowana produktywność krańcowa czynnika pracy ludzkiej (X_3) aniżeli czynnika kapitału (X_4). Charakterystyczne przy tym jest, że po pięciu latach członkostwa Polski w UE w przeciętnym gospodarstwie ekonomiczna wydajność pracy zmalała, co było zjawiskiem niekorzystnym. Produktywność krańcowa kapitału (X_4) w 2009 r. w stosunku do 2004 r. i 2005 r. uległa polepszeniu. Z ekonomicznego punktu widzenia bardziej celowe było zwiększanie poziomu kapitału (X_4) w przeciętnym gospodarstwie. Oceny skutków zróżnicowania efektywności omawianych tu czynników można dokonać poprzez odniesienie do obowiązującej w tym względzie zasady. „Punktem wyjścia do sformułowania ogólnej zasady racjonalnej substytucji produkcji i nakładów w warunkach statycznych jest stwierdzenie, że dla racjonalnego gospodarowania konieczne jest stałe zastępowanie nakładów mniej efektywnych nakładami bardziej efektywnymi, aż do punktu wyrównania się efektywności wszystkich nakładów i uzyskania stałej ich kombinacji”⁸. Na tej podstawie można sformułować wniosek, że dopóki zróżnicowana jest krańcowa produktywność czynników, dopóty możliwa jest poprawa efektywności produkcji poprzez ich substytucję.

Zgodnie z marginalistyczną koncepcją produktywności czynników, dążenie rolników do maksymalizacji przyjętego kryterium celu wymaga zrównania się krańcowej produktywności czynników z ich kosztem jednostkowym tj. ceną. Biorąc powyższe pod uwagę możemy zapisać:

Produktywność krańcowa czynnika = cena danego czynnika

⁸ Praca zbiorowa pod red. A. Wosia i Fr. Tomczaka: *Ekonomika rolnictwa*. PWRiL, Warszawa 1979, s. 110.

Wykorzystując tę zależność oraz poprzednio podane równania dotyczące wyznaczania produktywności krańcowej czynnika możemy w naszym przypadku zapisać: $X_3 = \frac{\alpha \bar{X}_1}{C_{23}}$; $X_4 = \frac{\alpha \bar{X}_1}{C_{24}}$

Dla wyznaczenia optymalnego użycia czynnika w przeciętnym gospodarstwie konieczna jest znajomość ceny czynnika. Wobec tego, że kategoria płacy roboczej nie występuje w gospodarstwach chłopskich, musimy się posłużyć jedną z metod jej wyceny. Za IERiGŻ posłużono się metodą parytetową jej wyceny i przyjęto, że wynosiła ona w 2004 roku 8,33 zł⁹, w 2005 r. 8,66 zł¹⁰, a w 2009 r. 11,31 zł¹¹ za robotnikogodzinę. Koszt kapitału wyliczono w oparciu o założenie: producent oczekuje, że zainwestowane w produkcję pieniądze dadzą mu przynajmniej takie dochody jakie mogłaby dać analogiczna kwota złożona w banku. Za cenę czynnika kapitału (X_4) przyjęto średnie oprocentowanie wkładów długoterminowych w głównych bankach komercyjnych w wysokości: w 2004 roku 1,044 zł, w 2005 roku 1,032 zł i w 2009 roku 1,048 zł¹². Wielkość produkcji w złotych (X_1) ustalono w oparciu o równania i przeciętne nasilenie uwzględnianych w nich czynników produkcji (\bar{X}_3 i \bar{X}_4). Optymalną wielkość użycia omawianych czynników X_3 i X_4 w średniej wielkości gospodarstwie danej próby ilustruje poniższe zestawienie:

$$\begin{aligned} 2004 \text{ r. } X_3 &= \frac{0,0768 \cdot 172585,55 \text{ zł}}{8,33 \text{ zł}} = 1591,69 \text{ rbh} ; X_4 = \frac{0,9843 \cdot 172585,55 \text{ zł}}{1,044 \text{ zł}} = 162720,57 \text{ zł} \\ 2005 \text{ r. } X_3 &= \frac{0,1126 \cdot 161977,14 \text{ zł}}{8,33 \text{ zł}} = 2105,63 \text{ rbh} ; X_4 = \frac{0,9846 \cdot 161977,14 \text{ zł}}{1,044 \text{ zł}} = 154538,91 \text{ zł} \\ 2009 \text{ r. } X_3 &= \frac{0,0946 \cdot 184020,80 \text{ zł}}{11,31 \text{ zł}} = 1539,41 \text{ rbh} ; X_4 = \frac{1,0097 \cdot 184020,80 \text{ zł}}{1,048 \text{ zł}} = 177307,90 \text{ zł} \end{aligned}$$

Przy przyjętych cenach czynników i oszacowanej wielkości produkcji (X_1) okazało się, że korzystniej byłoby dla analizowanych gospodarstw zmniejszyć nakłady pracy ludzkiej a zwiększyć nakłady kapitału. Na podstawie powyższych danych nasuwa się ogólny wniosek, że gospodarstwo miało tym większą przewagę konkurencyjną nad innym im bardziej poziom użycia omawianych czynników był zbliżony do poziomu wskazanego w powyższych równaniach¹³. Przy danym poziomie produkcji optymalna wielkość użycia danego czynnika produkcji była kształtowana przez stosunek współczynnika elastyczności produkcji względem czynnika do jego kosztu użycia tj. ceny. Im niższa cena czynnika tym więcej można go stosować w danym procesie produkcyjnym i przyjętej wielkości produkcji (X_1). Wskazuje to zarazem na istotną rolę

⁹ A. Skarżyńska (praca zbiorowa): Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2002-2005. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, Kwartalnik, Dodatek do zeszytu 3/2006, Warszawa 2006, s. 13 [za:] Biuletyn Statystyczny nr 1, GUS, Warszawa, luty 2006.

¹⁰ A. Skarżyńska (praca zbiorowa): Wyniki ekonomiczne wybranych produktów rolniczych w latach 2005-2006. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, Kwartalnik, Dodatek do zeszytu 3/2007, Warszawa 2007, s. 15 [za:] Biuletyn Statystyczny nr 1, GUS, Warszawa, luty 2006.

¹¹ A. Skarżyńska, I. Augustyńska-Grzymek, M. Cholewa, M. Dziewulski: Koszty i dochodowość. Koszty jednostkowe i dochody wybranych produktów w 2009 roku – wyniki badań w systemie Agrokoszty. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, Kwartalnik, nr 2, Warszawa 2011, s. 160.

¹² http://www.stat.gov.pl/gus/5840_2919_PLK_WAI.htm.

¹³ B. Andrae: Ekstensywnie organizować – intensywnie gospodarować. PWRiL, Warszawa 1974.

cen w kształtowaniu sytuacji ekonomicznej gospodarstw i możliwości ich dalszego rozwoju. Warto przy tym zauważyć, że w ustalonych warunkach korzystniejsze było z ekonomicznego punktu widzenia w gospodarstwach w roku 2009 stosowanie technik wytwarzania mniej pracochłonnych i bardziej kapitałochłonnych aniżeli w pierwszych latach członkowskiego. Podkreśla to potrzebę różnicowania instrumentów polityki gospodarczej służących poprawie konkurencyjności funkcjonujących w ich obrębie podmiotów gospodarczych.

Analiza substytucji pracy ludzkiej strumieniem kapitału w towarowych gospodarstwach rolnych

Narzędziem umożliwiającym analizę substytucji jest izokwanta. Interesujące nas izokwanta wyprowadzono z uprzednio podanych funkcji, przedstawiając czynnik X_4 jako funkcję X_3 , przy określonym (stałym) poziomie produkcji¹⁴. W ten sposób otrzymano równania izokwant w badanych okresach dla analizowanych gospodarstw rolnych:

$$2004 \text{ r. } X_4 = \left(\frac{\bar{X}_1}{0,8436 X_3^{0,0768}} \right)^{\frac{1}{0,9843}}$$

$$2005 \text{ r. } X_4 = \left(\frac{\bar{X}_1}{0,5921 X_3^{0,1126}} \right)^{\frac{1}{0,9846}}$$

$$2009 \text{ r. } X_4 = \left(\frac{\bar{X}_1}{0,4513 X_3^{0,0946}} \right)^{\frac{1}{1,0098}}$$

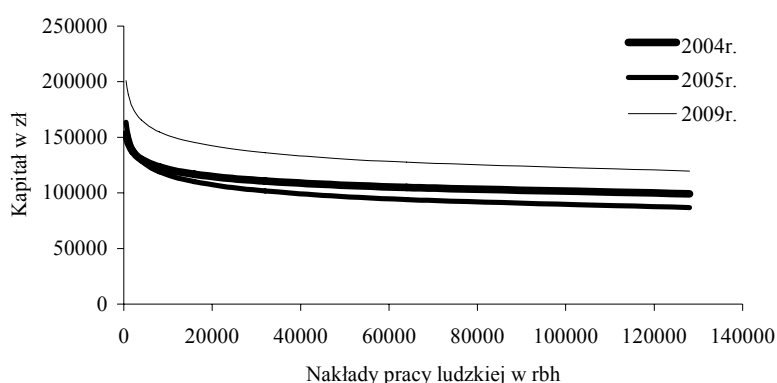
Wartość produkcji ogółem (\bar{X}_1) obliczono podstawiając do równań wyjściowych średnie arytmetyczne dla poszczególnych czynników w danej grupie gospodarstw. Oszacowana w ten sposób wartość produkcji ogółem wyniosła na gospodarstwo odpowiednio: w 2004 r. 172585,55 zł; w 2005 r. 161977,14 zł; w 2009 r. 184020,80 zł.

Mając ustalone w powyższy sposób wartości produkcji globalnej (\bar{X}_1) oraz przyjmując wielkości nakładu pracy ludzkiej (X_3) można było obliczyć niezbędną wartość czynnika kapitału (X_4). Dane liczbowe ilustrujące relację między czynnikami pracy (X_3) i kapitału (X_4) w omawianym przypadku zestawiono w tabeli 4, a wykreślone na ich podstawie izokwanta zamieszczono na rysunku 1.

Izokwanta na rysunku 1 przedstawiają różne techniki wytwarzania produktów rolniczych, tj. różne kombinacje nakładów pracy ludzkiej (X_3) oraz kapitału (X_4). Przesuwanie się po krzywych od strony lewej ku prawej oznacza zmianę techniki produkcji z pracooszczędnej na pracochłonną. Należy zaznaczyć, że długość izokwant na tych wykresach była uwarunkowana zakresem zmienności czynnika pracy ludzkiej. Z rys. 1 wynika, że izokwanta w porównywanych latach przebiegają podobnie względem siebie, potwierdzając brak wyraźnych różnic w proporcjach stosowanych technik

¹⁴ J. Jaworski: Decyzyjne aspekty funkcji produkcji typu Cobb-Douglasa, Przegląd Statystyczny 1972, z. 4; L. R. Klein, op.cit.

wytwórczych w miarę wzrostu produkcji. Większy zakres technik wytwarzania w 2009 r. w stosunku do roku 2004 i 2005 w badanych gospodarstwach wskazuje, że rolnicy lepiej zaczęli dbać o dostosowanie omawianych technik do ekonomicznych warunków substytucji pracy ludzkiej strumieniem kapitału. Chodzi tu o korzyści ekonomiczne jakie można uzyskać dzięki wprowadzeniu do gospodarstwa omawianego substytutu pracy ludzkiej.



Rys. 1. Izokwanty produkcji ogółem w badanych gospodarstwach w 2004 r. (172585,55 zł), w 2005 r. (161977,14 zł) i w 2009 r. (184020,80 zł) w stosunku do nakładów pracy ludzkiej (X_3) w rbh oraz kapitału (X_4) w zł

Na rysunku 1 izokwanta wyznaczona dla gospodarstw w 2009 r. była położona dalej od początku układu współrzędnych aniżeli izokwanta wyznaczona dla gospodarstw w 2004 r. i 2005 r. co oznacza, że po 5 latach członkostwa Polski w UE były lepsze warunki substytucji pracy ludzkiej kapitałem w badanych gospodarstwach rolnych. Izokwanta wyznaczona dla gospodarstw w 2004 r. i 2005 r. przecięły się choć odpowiadają różnym poziomom wielkości produkcji ogółem w porównywanych latach. Układ izokwant wskazuje na to, że obok zjawiska substytucji występuje również zjawisko komplementarności czynników wytwórczych w badanych gospodarstwach. Z przedstawionych tu izokwant (rys. 1.) wynika, że w warunkach ustalonego poziomu produkcji, pomimo wzrastających nakładów pracy ludzkiej, od pewnego momentu nakłady kapitału utrzymują się na tym samym poziomie. W sytuacji, gdy nakłady pracy ludzkiej maleją, potrzeba coraz więcej kapitału, aby zrównoważyć ubytek jednej robotnikogodziny. Taki kierunek zmian dominuje obecnie w rolnictwie i w badanych gospodarstwach. Wynika z tego, że w miarę ubywania w gospodarstwie nakładów pracy ludzkiej rośnie trudność zastępowania ich kapitałem.

Zagadnienia te można prześledzić bardziej wnikliwie, posługując się krańcowymi stopami substytucji, które są pierwszymi pochodnymi izokwant¹⁵. W tym przypadku krańcowe stopy substytucji pracy ludzkiej kapitałem przybrały postać następujących równań (przekształcenia wzorów pomija się):

¹⁵ L. R. Klein: op. cit.

$$2004 \text{ r. } \frac{\Delta X_4}{\Delta X_3} = -\frac{0,0768X_4}{0,9843X_3}$$

$$2005 \text{ r. } \frac{\Delta X_4}{\Delta X_3} = -\frac{0,1126X_4}{0,9846X_3}$$

$$2009 \text{ r. } \frac{\Delta X_4}{\Delta X_3} = -\frac{0,0946X_4}{1,0098X_3}$$

Równania te posłużyły do obliczenia krańcowych stóp substytucji (tab. 4.). Wykorzystując współrzędne dla czynników X_3 i X_4 oraz równania stóp substytucji pracy ludzkiej kapitałem obliczono jak zmienia się konkurencyjność substytucyjna omawianych czynników gdy zwiększa się wielkość nakładów pracy ludzkiej w gospodarstwie.

Z danych tabeli 4. wynika, że w miarę wzrostu nakładów pracy ludzkiej zarówno w roku 2004, 2005 jak i w 2009, w badanych gospodarstwach trzeba było zaangażować coraz mniej kapitału przypadającego na jedną robotnikogodzinę. Wskazuje to na rosnącą kapitałochłonność substytucji w miarę zmniejszania się nakładów pracy ludzkiej.

Należy zauważyć (tab. 4), że zmniejszanie się nakładów pracy ludzkiej do pewnego poziomu wywoływało tylko niewielki wzrost nakładów kapitału w badanych gospodarstwach. Wskazuje to na występowanie zjawiska komplementarności pomiędzy czynnikami pracy ludzkiej i strumienia kapitału w tych granicach. Wynika z tego, że cenność czynnika pracy uzależniona jest od krańcowej stopy substytucji oraz elastyczności produkcji względem obydwu czynników. Substytucja pracy żywej strumieniem kapitału była w badanych gospodarstwach bardziej kosztowna w 2009 roku niż w 2004, co wynika z porównania ilorazu współczynników elastyczności produkcji występujących w stopie substytucji.

Tabela 4. Krańcowa stopa substytucji pracy ludzkiej w rbh (X_3) strumieniem kapitału w zł (X_4) w badanych gospodarstwach w latach 2004, 2005 i 2009

Nakłady pracy ludzkiej (w rbh)	Kapitał (w zł)			Krańcowa stopa substytucji pracy ludzkiej kapitałem (w zł/rbh)		
	2004 r.	2005 r.	2009 r.	2004 r.	2005 r.	2009 r.
500	153033,02	163468,09	201004,57	23,89	37,38	37,67
1000	144974,11	151013,06	188365,02	11,31	17,27	17,65
2000	137339,59	139507,00	176520,26	5,36	7,98	8,27
4000	130107,12	128877,63	165420,32	2,54	3,68	3,87
8000	123255,51	119058,12	155018,37	1,20	1,70	1,82
16000	116764,72	109986,80	145270,52	0,57	0,79	0,85
32000	110615,75	101606,63	136135,63	0,27	0,36	0,40
64000	104790,58	93864,98	127575,15	0,13	0,17	0,19
128000	99272,18	86713,17	119552,98	0,06	0,08	0,09

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne.

Z analizy krańcowej stopy substytucji w latach 2004, 2005 i 2009 w badanych gospodarstwach wynika, że niezbędna wielkość kapitału do zastąpienia jednej robotnikogodziny nie jest wielkością stałą i wzrasta w miarę ubywania zasobów pracy.

Trzeba tu też uwzględnić, że w gospodarstwach na robotnikogodzinę przypadają w 2004 r. 27,88 zł, w 2005 r. 27,12 zł i w 2009 r. 36,25 zł.

Te same nakłady pracy ludzkiej mają inną cenność względem nakładów kapitału w różnych okresach analizy gospodarstw. Środki kapitałowe przynoszą większe korzyści tam gdzie jest niska stopa substytucji. Granicą, która rozdziela substytucję efektywną od nieefektywnej, jest zrównanie się krańcowej stopy substytucji pracy ludzkiej kapitałem z szacunkową opłatą pracy ludzkiej wynoszącą w 2004 roku 8,33 zł¹⁶, w 2005 roku 8,66 zł¹⁷ i w 2009 r. 11,31 zł¹⁸ za jedną robotnikogodzinę. Jeżeli omawiana stopa jest niższa od podanych cen w danym okresie, to substytucja pracy kapitałem jest efektywna, i odwrotnie. Wzrost krańcowej stopy substytucji w miarę upływu czasu powoduje konieczność poszukiwania takiej kombinacji między czynnikami X_3 i X_4 , która zapewniłaby najniższy koszt uzyskiwania danej wielkości produkcji. Można tu posłużyć się formułą jaką przedstawił J. Jaworski¹⁹. Ujęcie tego autora jest zgodne z wcześniej znanym już sposobem ustalania ekonomicznej granicy substytucji, tj. równości krańcowej stopy substytucji i odwrotności stosunku cen występujących w niej czynników. Do optymalizacji technik wytwórczych, wykorzystamy formułę J. Jaworskiego. Autor ten udowodnił, że optymalna technika wytwarzania zależy od elastyczności produkcji względem nakładów ustalonych czynników oraz od jednostkowych kosztów ich zastosowania. Określa ją wyrażenie:

$$\dot{X}_m : \dot{X}_n = \frac{b_m}{C_m} : \frac{b_n}{C_n},$$

gdzie: \dot{X}_m i \dot{X}_n – oszacowane wielkości czynników X_m i X_n zgodne z zasadą gospodarności;

b_m i b_n – współczynniki elastyczności produkcji względem czynników X_m i X_n ;

C_m i C_n – ceny jednostkowe czynników X_m i X_n . Za IERiGŻ posłużono się metodą parytetową wyceny pracy ludzkiej (X_3)²⁰ natomiast za cenę czynnika kapitału (X_4) przyjęto średnie oprocentowanie wkładów długoterminowych w 2004 roku, w 2005 roku i w 2009 roku w głównych bankach komercyjnych²¹.

Na podstawie powyższej formuły można także dokonywać wyznaczenia optymalnych poziomów nakładów czynników produkcji²². Dla analizowanej techniki, można omawianą zależność zapisać następująco:

$$2004 \text{ rok: } X_4 : X_3 = \frac{0,9843}{1,044} : \frac{0,0768}{8,33} = 102,23 : 1$$

¹⁶ A. Skarżyńska (praca zbiorowa): Produkcja..., op.cit., s. 13.

¹⁷ A. Skarżyńska (praca zbiorowa): Wyniki..., op.cit., s. 15.

¹⁸ A. Skarżyńska, I. Augustyńska-Grzymek, M. Cholewa, M. Dziewulski: Koszty..., op. cit., s. 160.

¹⁹ J. Jaworski: op.cit.

²⁰ A. Skarżyńska (praca zbiorowa): Produkcja..., op. cit. s. 13, A. Skarżyńska (praca zbiorowa): Wyniki..., op. cit. s. 15, A. Skarżyńska, I. Augustyńska-Grzymek, M. Cholewa, M. Dziewulski: Koszty..., op. cit. s. 160.

²¹ http://www.stat.gov.pl/gus/5840_2919_PLK_WAI.htm; Koszt kapitału wyliczono w oparciu o założenie: producent oczekuje, że zainwestowane w produkcję pieniądze dadzą mu przynajmniej takie dochody jakie mogłyby dać analogiczna kwota złożona w banku.

²² J. Jaworski: op. cit.

$$2005 \text{ rok: } X_4 : X_3 = \frac{0,9846}{1,032} : \frac{0,1126}{8,66} = 73,39 : 1$$

$$2009 \text{ rok: } X_4 : X_3 = \frac{1,0098}{1,048} : \frac{0,0946}{11,31} = 115,18 : 1$$

Najtańsza technika określona przez X_3 i X_4 to taka, w której na jedną robotnikogodzinę przypadało w przeciętnym badanym gospodarstwie rolnym w 2004 roku 102,23 zł, w 2005 roku 73,39 zł w 2009 roku 115,18 zł kapitału. Im wyższe są nakłady kapitału przypadające na jednostkę pracy ludzkiej, tym są korzystniejsze warunki do wzrostu jej wydajności. Oznacza to, że w każdej jednostce produktu rolniczego, wytwarzanego w 2009 r. w gospodarstwach jest mniej pracy ludzkiej, a przez to poprawia się konkurencyjność produktów wytworzonych przez rolników w roku 2009 tj. po pięciu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej względem okresu bazowego.

Wnioski

1. Analiza elastyczności czynników produkcji wskazuje, że sytuacja ekonomiczna gospodarstw może ulec poprawie poprzez substytucję w nich pracy ludzkiej strumieniem kapitału w granicach wyznaczonych przez relacje ich cen.
2. Przy przyjętych cenach czynników produkcji oraz współczynnikach elastyczności produkcji optymalne relacje pracy ludzkiej i kapitału powinny wynosić w 2004 roku 102,23 zł/rbh, w 2005 roku 73,39 zł/rbh w 2009 roku 115,18 zł/rbh.
3. W badanych latach w warunkach istniejących cen produktów i czynników produkcji korzystne było substytuowanie czynnika pracy ludzkiej kapitałem w towarowych gospodarstwach rolnych. Proces ten umożliwiał lepsze wykorzystanie wszystkich czynników produkcji jakimi dysponowało gospodarstwo. Stanowiło to odzwierciedlenie realizacji w gospodarstwach strategii minimalizacji kosztów własnych produkcji rolniczej w warunkach maksymalnej jej skali.
4. W kontekście celów Wspólnej Polityki Rolnej należy wskazać, że działalność produkcyjna towarowych gospodarstw rolnych w 2009 r. jest bliższa realizacji celu podniesienia konkurencyjności produktów przez niższe koszty wytwarzania niż w pierwszych latach akcesji Polski z UE.

Literatura

1. Andreae B.: Ekstensywnie organizować – intensywnie gospodarować, PWRiL, Warszawa 1974.
2. Biuletyn Statystyczny nr 1, GUS, Warszawa, luty 2006.
3. Jaworski J.: Decyzyjne aspekty funkcji produkcji typu Cobb-Douglasa, Przegląd Statystyczny, z. 4, 1972.
4. Kamerschen D. R., Mc Kenzie R. B., Nardinelli C.: Ekonomia, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991.
5. Klein L.R.: Wstęp do ekonometrii, PWE, Warszawa 1965.

6. Niezgodą D.: Kapitałochłonność produkcji a dochodowość kapitału w gospodarstwach chłopskich, Roczniki Nauk Rolniczych 1997, Seria G, T 87, z. 2.
7. Niezgodą D.: Efektywność substytucji pracy ludzkiej kapitałem w wysokotowarowych gospodarstwach rolnych, [w:] Roczniki Naukowe SERiA 2009, tom XI, zeszyt 1.
8. Polańska A.: Ekonomia pracy w zarządzaniu, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995.
9. Praca zbiorowa pod red. A. Wosia i Fr. Tomczaka: Ekonomia rolnictwa, PWRiL, Warszawa 1979.
10. Skarżyńska A. (praca zbiorowa): Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2002-2005, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, Kwartalnik, Dodatek do zeszytu 3/2006, Warszawa 2006.
11. Skarżyńska A. (praca zbiorowa): Wyniki ekonomiczne wybranych produktów rolniczych w latach 2005-2006, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, Kwartalnik, Dodatek do zeszytu 3/2007, Warszawa 2007.
12. Skarżyńska A., Augustyńska-Grzymek I., Cholewa M., Dziewulski M.: Koszty i dochodowość. Koszty jednostkowe i dochody wybranych produktów w 2009 roku – wyniki badań w systemie Agrokoszty, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, Kwartalnik, nr 2, Warszawa 2011.
13. Szalkowski A.: Przydatność koncepcji marginalnej produktywności pracy, [w:] Współczesne dylematy zatrudnienia. Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1998.
14. Wójcik E.: Uwarunkowania konkurencyjności gospodarstw rolniczych, [w:] Sposoby budowy i oceny pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa, red. D. Niezgodą, Wydawnictwo KEiOA AR Lublin 2005.

S u m m a r y

This paper identifies and examines labor substitution with capital stream in rural farms in 2004, 2005, 2009 basing upon unit empirical data of Polish FADN monitoring. Considering the differentiation of labor substitution intensification and its relation with the level of its reaching by chosen farm, an author had to use the dependence between rural farm production (SE131) and aggregated production means: labor input(SE011) and total cost (SE270) as well as basing upon mentioned above to fix iso-quanta equation and extreme of substitution rate. It should be noted that the most effective factor influencing farms production was capital what had lesser impact on farms in first years of EU accession but greater after five years of accession in 2009. Labor substitution is purposeful in all farms assuming the farm's production cost reduction as rural activity criterion.

Informacje o autorach:

Mgr inż. Ewa Wójcik

Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie
Katedra Ekonomii i Zarządzania
Ul. Akademicka 13
20-950 Lublin
ewa.wojcik@up.lublin.pl

Dr inż. Anna Nowak

Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie
Katedra Ekonomii i Zarządzania
Ul. Akademicka 13
20-950 Lublin
anna.nowak@up.lublin.pl

Janusz Żmija, Marta Czekaj

Wspólna Polityka Rolna a rozwój drobnych gospodarstw rolnych

Common Agricultural Policy and the development of small farms

Wspólna Polityka Rolna w okresie 50 lat podlegała ewolucyjnemu rozwojowi oraz kolejnym reformom. Głównym jej celem było bezpieczeństwo żywnościowe, zrównoważony rozwój gospodarczy na obszarach wiejskich, spełnienie norm związanych z ochroną środowiska i dobrostanem zwierząt oraz poprawa jakości produktów. Wspólna Polityka Rolna począwszy od planu Mansholta w 1968 r. była niekorzystna dla drobnych gospodarstw rolnych. Dopiero w pakiecie projektów UE na lata 2014-2020 kwestia wsparcia drobnych gospodarstw rolnych jest jedną z najistotniejszych propozycji reformy Wspólnej Polityki Rolnej. Jest to wynikiem zmieniających się potrzeb nie tylko rolnictwa ale całego społeczeństwa. Drobne gospodarstwa rolne stanowią w niektórych krajach europejskich szczególnie w Polsce, Rumunii znaczący odsetek produkcji żywnościowej. Dlatego należy wyeliminować bariery ograniczające dostęp drobnych gospodarstw do pomocy w ramach Wspólnej Polityki Rolnej a także zapewnić wsparcie tym gospodarstwom chcącym się rozwijać ekonomicznie. Drobnych gospodarstw nie można pozostawić samym sobie. Konieczna jest w tym względzie rozważna polityka.

1. Wprowadzenie

Wspólna Polityka Rolna podlegała ewolucyjnemu rozwojowi pod wpływem kolejnych reform, zmieniających się warunków środowiskowo-klimatycznych oraz rozszerzeń Unii o nowe kraje członkowskie. Początkowo głównym celem Wspólnej Polityki Rolnej było promowanie zwiększenia produkcji żywności tak by zapewnić konsumentom stałe zaopatrzenie po przystępnych cenach a jednocześnie zagwarantować opłacalność produkcji. Zachęcano rolników do zwiększenia produkcji w zamian oferując dotacje i wysokie ceny zbytu. Producenci rolni otrzymywali pomoc finansową na restrukturyzację gospodarstw oraz dostawali wsparcie na szkolenia zawodowe, wcześniejsze emerytury itd.

Dzisiaj, 50 lat po utworzeniu WPR bezpieczeństwo żywności jest nadal ważne jednak większą uwagę zwraca się na rozwój gospodarczy obszarów wiejskich oraz spełnianie wysokich norm związanych z ochroną środowiska i dobrostanem zwierząt. Wystąpiły nowe problemy, takie jak zmiana klimatu, zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych czy poprawa jakości produktów.

Wspólna Polityka Rolna stale dostosowywana była do zmieniających się potrzeb nie tylko rolnictwa, ale całego społeczeństwa. W ostatnich latach położono w niej nacisk na zrównoważone rolnictwo, innowacje, badania naukowe, rozpowszechnianie wiedzy oraz bardziej sprawiedliwy system wsparcia dla europejskich rolników. Proces akcesji Polski do Unii Europejskiej i związane z nim dostosowanie

okazały się korzystne dla Polski. Polska zbudowała odpowiedni system instytucjonalny do wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej. W okresie lat 2004-2011 w pełni wykorzystwała dostępne środki wspólnotowe, które umożliwiły przyspieszenie procesów rozwojowych, modernizacyjnych oraz restrukturyzacyjnych w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Z płatności bezpośrednich skorzystało około 1,5 mln rolników.

Integracja Polski z Unią Europejską wpłynęła na poprawę efektywności produkcyjnej oraz polepszenie sytuacji dochodowej rolników. Poprawiła się także sytuacja przetwórstwa rolno-spożywczego. Zyskały na znaczeniu pozaprodukcyjne funkcje polskiego rolnictwa. Wspólna Polityka Rolna wspierająca bezpieczeństwo żywnościowe przyczyniająca się do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, była i jest jednym z podstawowych filarów integracji europejskiej. Należy podkreślić, że lata 2004-2011 były okresem szybkiego rozwoju polskiego rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego. Kontynuacja wsparcia finansowego rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2014-2020 przyczyni się do ich dalszego rozwoju. Można się spodziewać, że po 2013 roku będzie kontynuowany proces unowocześnienia sektora rolnego, zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz funkcji pozaprodukcyjnych. Wspólna Polityka Rolna wpływa pozytywnie na konkurencyjność łańcucha żywnościowego oraz wzmacnia rozwój obszarów wiejskich. Nie należy zapominać, że choć rolnicy to główni bezpośredni odbiorcy Wspólnej Polityki Rolnej, to jej beneficjentami są wszyscy obywatele Unii Europejskiej jako konsumenci w tym także środowiskowych dóbr publicznych i źródeł energii odnawialnej.

Biorąc pod uwagę wskazane uwarunkowania funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej, w pracy podjęto próbę określenia jak powinny wyglądać zmiany dokonywane w jej ramach w najbliższej przyszłości, aby jak najlepiej dostosować ją do nowych priorytetów, wyzwań i warunków produkcji rolniczej. Priorytety te to odejście od nacisku na maksymalizację wielkości produkcji rolniczej, maksymalizacji wielkości gospodarstwa, czy maksymalizacji dochodu rolniczego, na rzecz spełniania przez drobne gospodarstwa funkcji pozaprodukcyjnych. W celu podkreślenia, iż drobne gospodarstwa rolne w Polsce nie mogą znaleźć się poza obszarem zainteresowania Wspólnej Polityki Rolnej przedstawiono ich sytuację w wybranych województwach.

2. Materiał i metodyka badań

Głównym źródłem danych dla przeprowadzonych w opracowaniu analiz były opublikowane dane pochodzące ze statystyki masowej. Dane te dotyczyły Polski oraz wybranych województw Polski południowo-wschodniej, w których problem rozdrobnienia rolnictwa jest szczególnie istotny. Obliczenia zostały wykonane dla poszczególnych województw. Prezentowane dane dotyczyły lat 2004-2011. Dla potrzeb opracowania przyjęto, że drobne gospodarstwo rolne to takie, które gospodaruje na użytkach rolnych o powierzchni powyżej 1, ale nie więcej niż 5 ha. Do opracowania zgromadzonych danych źródłowych wykorzystano metodę opisową porównawczą, natomiast do zaprezentowania uzyskanych wyników metodę tabelaryczną.

3. Drobne gospodarstwa rolne w Polsce południowo-wschodniej

Ocena kondycji każdego podmiotu działającego w warunkach gospodarki rynkowej dokonywana jest m.in. przez pryzmat czynników produkcji, którymi

dysponuje. Podobnie sytuacja ma się w przypadku specyficznych podmiotów, jakimi są gospodarstwa rolne. Ocena ta utrudniona jest szczególnie w odniesieniu do gospodarstw drobnych, które z racji dysponowania ograniczonymi zasobami czynników produkcji, bądź też braku tych czynników często z góry „skazywane” są na porażkę. To przekonanie o braku możliwości przetrwania i dalszego działania tego typu gospodarstw powoduje postrzeganie ich jako podmiotów, które zmierzają ku upadkowi i w związku z tym koncentrację na gospodarstwach większych, żywotnych, będących w stanie nie tylko prowadzić dalszą działalność, ale także ją rozwijać. Tymczasem nawet w obliczu dysponowania niewielkimi zasobami ziemi, pracy czy też ograniczonymi zasobami kapitałowymi, na wybranych obszarach Polski mamy do czynienia z drobnymi gospodarstwami, które działały, działają i prawdopodobnie nadal będą działać w najbliższym czasie. Gospodarstwa te oprócz funkcji produkcyjnej spełniają szereg różnorodnych funkcji, takich jak np. funkcja socjalna, opiekuńcza, zapewnienia korzyści środowiskowych czy też kształtowania krajobrazu. Rozpropagowanie informacji o tych dodatkowych, ale często niedostrzegalnych funkcjach uświadamia społeczeństwu znaczenie drobnych gospodarstw rolnych, nadaje im rangę w środowiskach lokalnych oraz wyposaża w argumenty przekonujące o konieczności dalszego ich wspomagania.

Problem istnienia gospodarstw drobnych oraz ich wspierania jest aktualny dla wielu krajów Unii Europejskiej. Dotyczy on m.in. Rumunii, Włoch, Hiszpanii, Grecji oraz Polski. W Polsce obszary problemowe to województwa południowo-wschodnie: małopolskie, śląskie, świętokrzyskie, podkarpackie oraz lubelskie. Liczba gospodarstw drobnych o powierzchni do 5 ha użytków rolnych zmienia się tam dynamicznie z roku na rok.

Według danych GUS na koniec roku 2011 funkcjonowało w Polsce ponad 950 tys. gospodarstw (tab. 1) o powierzchni od 1 do 5 ha. Gospodarstwa te stanowiły 57,73% wszystkich gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych działających w Polsce w 2011 roku. W grupie tej 55,90% stanowiły podmioty zlokalizowane na terenie wymienionych wcześniej województw.

Tabela 1. Liczba gospodarstw rolnych o powierzchni od 1 do 5 ha użytków rolnych w Polsce i wybranych województwach w roku 2011

Wyszczególnienie	Liczba gospodarstw
Polska	955 562
małopolskie	151 803
śląskie	64 660
lubelskie	114 880
podkarpackie	120 083
świętokrzyskie	82 697

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Liczba gospodarstw drobnych zmieniała się w latach 2004-2011 (tab.2), przy czym tempo i kierunki zmian nie wykazywały jednolitej tendencji dla całego kraju, czy poszczególnych województw. Nawet w przypadku województwa małopolskiego, które charakteryzuje najniższą średnią powierzchnią użytków rolnych przypadających na 1 województwo w Polsce (3,75 ha) zmiany te nie były tak dynamiczne i ukierunkowane jak można się tego było spodziewać. Ciekawie prezentują się dane dla roku 2010 oraz 2011. W roku 2010 w stosunku do 2009 nastąpił znaczący spadek liczby gospodarstw

o powierzchni od 1 do 5 ha, przy czym był on najwyższy w województwie podkarpackim, gdzie liczba gospodarstw zmniejszyła się o 20,09% - było to niemal 30 000 gospodarstw. Z kolei rok 2011 zaowocował wzrostem liczby gospodarstw o powierzchni od 1 do 5 ha i to zarówno w skali kraju jak i w analizowanych województwach. Co ciekawe przyrost ten był najniższy dla województwa podkarpackiego, co oznacza, iż większość gospodarstw, które przestały działać w roku 2010 rzeczywiście zawiesiły działalność. Przyczyn przyrostu liczby gospodarstw drobnych w analizowanych województwach można poszukiwać w dotyczącym nas coraz mocniej kryzysie gospodarczym i w związku z tym spełnianiem przez te drobne gospodarstwa funkcji bufora chroniącego rolnika i jego najbliższych przed ubóstwem. W dobie kryzysu oraz w sytuacji gdy ze względu na słabość systemu opiekuńczego nie ma możliwości skorzystania z innych zabezpieczeń zapewnienie skromnych zasobów żywności, a czasem niewielkiego dochodu staje się silnym motywem do podjęcia wcześniej zaniechanej produkcji rolniczej. Podtrzymywanie tej funkcji drobnych gospodarstw rolnych poprzez odpowiednio skonturowane narzędzia Wspólnej Polityki Rolnej wydaje się być szczególnie ważne.

Tabela 2. Zmiana liczby gospodarstw o powierzchni od 1 do 5 ha użytków rolnych w latach 2005-2011 w Polsce i wybranych województwach [%]

Wyszczególnienie	Lata (rok poprzedni = 100%)							Rok 2004 = 100%
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Polska	-4,26	-0,22	0,65	-0,43	-2,15	-14,69	10,88	-11,39
małopolskie	-3,78	0,32	-0,18	-3,87	-2,75	-13,13	11,14	-13,03
śląskie	-2,37	-13,35	-3,02	0,95	-3,20	-5,40	7,48	-18,47
lubelskie	2,99	1,09	3,34	3,54	-9,46	-11,46	12,03	0,04
podkarpackie	-4,31	3,94	-0,43	-2,86	0,53	-20,09	0,71	-22,16
świętokrzyskie	-4,50	0,82	2,26	3,13	-5,25	-7,57	20,24	6,93

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Gospodarstwa działające w Polsce wciąż jeszcze zmagają się z problemem nadmiaru zasobów pracy. Problem ten szczególnie aktualny jest na obszarze województw, dla których charakterystyczny wysoki odsetek gospodarstw o małej powierzchni. Jak pokazują dane statystyki masowej (tab. 3) zatrudnienie na 100 ha użytków rolnych w okresie 2008-2010 zwiększyło się znacząco w województwach małopolskim, podkarpackim oraz śląskim. Przypuszczać można, iż do pracy w rolnictwie powróciła ludność dwuzawodowa, czyli osoby, których rodziny (mąż, żona, rodzice) prowadzili dotychczas gospodarstwo. Niesie to za sobą wiele różnych konsekwencji, jak chociażby taka, że utrata pracy przez grupę ludności dwuzawodowej powoduje zmniejszenie możliwości konsumpcji żywności pochodzącej z zakupu, na rzecz żywności wyprodukowanej w gospodarstwie. Skutkować to może trudnym do przewidzenia zmniejszeniem popytu rynkowego na żywność¹.

Na podstawie prezentowanych danych (tab. 3) można wnioskować, iż gospodarstwa na terenie południowo-wschodniej Polski już pełnią funkcję, o której wcześniej wspomniano – bufora chroniącego przed ubóstwem. Wzrost zatrudnienia za 100 ha użytków rolnych wskazuje, że istnienie tych gospodarstw powinno być

¹ W. Musiał: Zagrożenie kryzysem i próby działań antykryzysowych w rolnictwie polskim. SERiA, W-wa-Poznań-Olsztyn 2009, zeszyt 2, s.170

podtrzymywane, bowiem wobec rosnących wskaźników bezrobocia (stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec sierpnia 2012 roku wynosiła 12,4%²) rodzi się pytanie co dalej z rzeszą bezrobotnych, która nie znajdzie zatrudnienia w rolnictwie? Czy korzystniejsze z punktu widzenia gospodarki nie jest wsparcie gospodarstw, do których powracają zwolnieni przez odpowiednio przygotowane instrumenty – w tym narzędzia Wspólnej Polityki Rolnej? Często jedyną alternatywą, dla osób, które nie wrócą do pracy w rolnictwie jest konieczność rejestracji w Powiatowym Urzędzie Pracy.

Tabela 3. Zatrudnienie na 100 ha użytków rolnych w poszczególnych województwach w latach 2008-2010

Województwo	Liczba osób na 100 ha			Województwo	Liczba osób na 100 ha		
	Rok				Rok		
	2008	2009	2010		2008	2009	2010
dolnośląskie	7,3	7,2	8,8	podkarpackie	20,1	20,8	34,3
kujawsko-pomorskie	10,5	10,6	9,7	podlaskie	12,1	11,8	10,8
lubelskie	17,4	17,4	19,3	pomorskie	7,5	7,3	8,0
lubuskie	4,8	4,8	6,6	śląskie	15,2	14,5	21,9
łódzkie	17,0	17,3	16,2	świętokrzyskie	24,6	24,5	25,6
małopolskie	25,2	26,2	39,2	warmińsko-mazurskie	6,4	6,2	6,5
mazowieckie	14,9	14,4	13,6	wielkopolskie	11,3	11,2	11,5
opolskie	8,4	8,4	8,8	zachodniopomorskie	4,2	4,1	4,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznik statystyczny rolnictwa 2009, 2010, 2011.

Czynnikiem, który w gospodarstwach niesie ze sobą wiele ograniczeń jest kapitał. W gospodarstwach rolnych mamy najczęściej do czynienia z substytucją pracy i kapitału. Szczególnie widoczne jest to w gospodarstwach drobnych. Podmioty te mało inwestują, mają mniejsze w porównaniu do gospodarstw obszarowo większych możliwości korzystania ze wsparcia udzielanego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, użytkują ograniczony co do rodzaju, najczęściej zdekapitalizowany sprzęt.

Tabela 4. Powierzchnia użytków rolnych przypadająca na 1 ciągnik w roku 2010

Województwo	Powierzchnia użytków rolnych przypadających na 1 ciągnik [ha]	Województwo	Powierzchnia użytków rolnych przypadających na 1 ciągnik [ha]
dolnośląskie	16,6	podkarpackie	6,3
kujawsko-pomorskie	12,2	podlaskie	10,5
lubelskie	8,2	pomorskie	17,2
lubuskie	22,3	śląskie	8,8
łódzkie	7,9	świętokrzyskie	6,6
małopolskie	5,7	warmińsko-mazurskie	20,5
mazowieckie	9,5	wielkopolskie	11,7
opolskie	13,4	zachodniopomorskie	30,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Najczęstszą inwestycją dokonywaną przez rolników jest zakup ciągnika. Według danych Powszechnego Spisu Rolnego³ w Polsce w 2010 roku producenci rolni użytkowali ponad 1 470 tys. ciągników. Średnia powierzchnia użytków rolnych przypadających na 1 ciągnik wynosiła 10,6 ha w roku 2010. Dla porównania warto dodać, iż w roku 2002 było to 12,4. Powierzchnia użytków rolnych przypadających na

² Miesięczna informacja o bezrobociu rejestrowanym w Polsce w sierpniu 2012 roku, s.1

³ Powszechny Spis Rolny 2002, 2010

I ciągnik obliczona dla poszczególnych województw wykazała, iż najsłabsze wyniki w tym zakresie osiągają gospodarstwa z województw małopolskiego, podkarpackiego raz świętokrzyskiego (tab. 4). Oznacza to, że sprzęt w tych regionach jest eksploatowany w ograniczonym zakresie, bądź, że są to maszyny przestarzałe i w związku z tym eksploatowane w mniejszym stopniu.

4. Wspólna Polityka Rolna wobec drobnych gospodarstw rolnych

Wspólna Polityka Rolna na przestrzeni 50 lat podlegała wielokrotnie reformowaniu począwszy od planu Mansholta w 1968 r. Warto przypomnieć, że plan ten był niekorzystny dla drobnych gospodarstw rolnych, gdyż jego celem była poprawa struktury agrarnej i likwidacja małych (drobnych), słabo wydajnych gospodarstw rolnych. Kolejne reformy we Wspólnej Polityce Rolnej wspierały innowacje w sektorze rolnym i przetwórczym, niwelując przy tym negatywny wpływ na środowisko. Rolnicy posiadający małe gospodarstwa rolne nie mieli możliwości wykazania się konkurencyjnym potencjałem innowacyjnym w stosunku do gospodarstw wielkoobszarowych.

Biorąc pod uwagę fakt, iż w znacznej ilości krajów unijnych w tym szczególnie w Polsce, drobne gospodarstwa rolne stanowią znaczny odsetek, należy dążyć do eliminowania barier ograniczających dostęp drobnych gospodarstw do wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz popierać pomoc finansową dla drobnych gospodarstw chcących się rozwijać ekonomicznie. Gospodarstw tych nie można pozostawić samym sobie i konieczna jest w tym względzie rozważna polityka nie tylko na poziomie krajów członkowskich, ale całej Unii Europejskiej. Co ważne, problemy drobnych gospodarstw rolnych należy rozwiązywać w ramach polityki regionalnej a nie w sposób ujednolicony na całym obszarze Polski. Warto zaznaczyć, iż nie ma jak dotychczas jednolitego kryterium wyodrębnienia gospodarstw drobnych. Doprecyzowanie tego terminu jest szczególnie ważne wobec konieczności zbudowania skutecznych narzędzi pomocy dla drobnych (małych) gospodarstw. Jak bowiem pomagać, skoro nie mamy określone kogo zaliczyć możemy do grupy odbiorców naszych działań? W literaturze przedmiotu występuje znaczne zróżnicowanie odnośnie pojęcia (małego) drobnego gospodarstwa^{4 5}. Definicje oparte są o

- wielkość ekonomiczną wyrażoną w ESU (European Size Unit),
- wielkość sprzedaży (produkcja z 1 ha),
- osiągnięty poziom dochodu rolniczego z jednostki siły roboczej lub gospodarstwa,
- wielkość zasobową siły roboczej itd.

Według nomenklatury Unii Europejskiej gospodarstwa drobne są to gospodarstwa poniżej 8 ESU lub 5 ha⁶. Warto dodać, iż zgodnie z kryterium uwzględniającym wielkość ekonomiczną gospodarstwa (ESU) w 2007 roku funkcjonowało w Unii Europejskiej około 11,1 mln małych gospodarstw, natomiast

⁴ Musiał W.: Dylematy rozwoju drobnych gospodarstw rolnych w regionach o rozdrobnionej strukturze agrarnej, Uniwersytet Rolniczy, Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Kraków 8-9.07.2011 r.,s.5

⁵ Zegar J.: Rola drobnych gospodarstw rolnych w procesie społecznie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, Uniwersytet Rolniczy, Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Kraków 8-9.07.2011 r.,s.58

⁶ Eurostat 2007,s.5

rozpatrując wielkość gospodarstw wyrażoną w ha liczba ich wynosiła 9,65 mln⁷. Prezentowane rozbieżności są znaczne i skutecznie utrudniają jakiegokolwiek działania podejmowane wobec tych podmiotów.

Wspólna Polityka Rolna zorientowana jest na zwiększenie efektywności gospodarowania co przyczynia się do koncentracji i zwiększenia skali produkcji. Stawia ona na gospodarstwa rozwojowe, konkurencyjne, natomiast gospodarstwa drobne postrzegane są jako nieefektywne, niskowydajne i traktowane jako bariera na drodze modernizacji rolnictwa. Dopiero w maju 2008 r. Unia Europejska podjęła problem drobnych gospodarstw analizując i oceniając korzyści jakie przynoszą one na poziomie ekonomicznym, środowiskowym i społecznym. Coraz częściej oprócz ich funkcji produkcyjnych zaczęto zwracać uwagę na funkcje nierolnicze, jakże potrzebne do rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich. W literaturze⁸ coraz częściej zwraca się uwagę że gospodarstwa te przyczyniają się do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich poprzez:

- ochronę społeczeństwa przed ubóstwem,
- dywersyfikację i wielofunkcyjność gospodarstw rolnych,
- kształtowanie krajobrazu wiejskiego,
- zapewnienie korzyści środowiskowych.

Efektywność ekonomiczna produkcji w gospodarstwach drobnych jest niska, nie przynoszą one wystarczających dochodów do utrzymania rodziny rolnika. Dość często dochody te są uzupełniane dodatkowymi środkami z działalności pozarolniczej, które przekraczają wartość wytworzonej produkcji rolniczej.

Nie należy jednak zapominać o tym, że gospodarstwa te w większości prowadzą produkcję żywności o wysokich parametrach jakościowych z wykorzystaniem tradycyjnych metod wytwarzania. Utrzymanie w nich produkcji rolniczej, szczególnie w regionie południowo-wschodniej Polski jest warunkiem realizacji Unijnego programu zrównoważonego rozwoju. To właśnie rolnictwo o rozdrobnionej strukturze agrarnej wpływa na zachowanie walorów krajobrazowych i kulturowych, podnosi atrakcyjność miejsc do rekreacji i wypoczynku, wpływa na różnorodność biologiczną i ekologiczną obszarów wiejskich. Oparcie rozwoju rolnictwa w Polsce tylko o klasyczne metody produkcyjne i efektywnościowe jest niemożliwe.

Wsparcie Unijne dla rolnictwa drobnego wydaje się już nie tyle koniecznością, co racjonalnym kierunkiem rozwoju. Jeżeli drobne gospodarstwa rolne mają przetrwać potrzebne jest nowe jakościowe podejście Unii Europejskiej do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Punktem wyjścia jest większe wsparcie finansowe tych obszarów wiejskich.

Z drugiej strony, rolnicy z terenów o rozdrobnionych gospodarstwach rolnych zwracają uwagę na:

- brak opłacalności produkcji (co powoduje ubóstwo wsi, małą zdolność do rozwoju gospodarstw, dekapitalizację gospodarstw),
- małą podaż ziemi rolniczej (często ma wartość emocjonalną dla rolnika),
- problemy ze zbytem produkcji.

⁷ Eurostat 2007, s.5

⁸ Zegar J.: Współczesne wyzwania rolnictwa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012 str. 319 - 323

W celu poprawy tej sytuacji wskazane byłoby wsparcie i tworzenie kapitału społecznego, modernizacji gospodarstw mogących się rozwijać ekonomicznie, lokalnych rynków i systemów żywnościowych, tworzenie grup producenckich. Konieczne jest wsparcie tych obszarów w ramach PROW, tworzenie regionalnych programów i regionalnej polityki rolnej, jako instrumentów mogących bardziej efektywnie wykorzystać uwarunkowania przyrodnicze, ekonomiczne, społeczne w procesie restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa oraz obszarów wiejskich.

Ważne są również zagadnienia związane ze sprzedażą bezpośrednią i rynkiem lokalnym gdyż umożliwiają one drobnym gospodarstwom uzyskiwanie dodatkowych źródeł dochodu. Wskazane byłoby też wsparcie lokalnego przetwórstwa produktów rolnych. W końcu, ważnym aspektem dla drobnych gospodarstw jest obrót i zagospodarowanie ziemi. Konieczna jest tu nowa ustawa gwarantująca prawo własności ziemi a umożliwiająca jej dzierżawę wieloletnią.

5. Podsumowanie

Drobne gospodarstwa rolne to rzeczywistość nie tylko polskiego, ale także europejskiego rolnictwa. Ich liczbę w Unii Europejskiej szacuje się na około 10 mln – są to podmioty o powierzchni mniejszej niż 5 ha. W polskim rolnictwie drobne gospodarstwa rolne występują na obszarze całego kraju, dominują jednak w Polsce południowo-wschodniej. Wzrost zainteresowania drobnymi gospodarstwami jest ważny ze względu na zgromadzony w nich potencjał ziemi, pracy oraz kapitału.

Wsparcie drobnych gospodarstw rolnych jest ważnym elementem reformy Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 przedstawionej w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej z dnia 12 października 2011 roku. Ze względu na ilość drobnych gospodarstw występujących w Polsce niezwykle ważny jest dobór mechanizmów polityki rolnej mających na celu wykorzystanie ich potencjału produkcyjnego i stymulowanie procesu poprawy struktury agrarnej. Szczęólnego znaczenia nabierają także takie działania jak przesuwanie siły roboczej do działalności pozarolniczych czy też dywersyfikacja źródeł uzyskiwanych dochodów.

Drobne gospodarstwa rolne są nadal ważnym buforem produkcyjnym i socjalnym wsi, szczególnie w krajach ekonomicznie słabych. Z ekonomicznego punktu widzenia funkcjonowanie drobnych gospodarstw jest nie racjonalne, biorąc jednak pod uwagę aspekty społeczne, środowiskowe, przestrzenne, ekologiczne czy kulturowe, nasuwają się inne wnioski. Gospodarstwa drobne odgrywają również bardzo ważną rolę w polityce zagospodarowaniu zasobów siły roboczej.

Problemy gospodarstw drobnych należy rozwiązywać regionalnie. Poprzez Wspólną Politykę Rolną powinno się wspierać rozwój drobnych gospodarstw oraz sprzyjać ich dywersyfikacji i restrukturyzacji na rynkowe i nierynkowe. Należy eliminować bariery, które ograniczają dostęp drobnych gospodarstw rolnych do pomocy w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, wspierać działania służące zapobieganiu odłogowania ziemi oraz wzmacniać i ułatwiać obrót ziemią w tym dzierżawy. Ważne jest też wsparcie lokalnych rynków i systemów żywnościowych oraz wykorzystanie rosnącego popytu na żywność regionalną o wspólnej wartości.

Przyszła Wspólna Polityka Rolna powinna być oparta nie tylko o ekonomię lecz bardziej koncentrowana na segment bezpieczeństwa żywnościowego, środowiska

i równowagi terytorialnej. Umożliwi to wzmocnienie wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na realizację strategii Europa 2020. Głównymi celami przyszłej Wspólnej Polityki Rolnej powinno być:

- wsparcie rynkowe produkcji zdrowej i bezpiecznej żywności,
- zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi w tym zachowanie krajobrazu i różnorodności obszarów wiejskich, redukcja szkodliwego wpływu rolnictwa na środowisko,
- wsparcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego poprzez różnorodność systemów rolnych oraz pozytywnego oddziaływania pomiędzy rolnictwem a pozostałymi sektorami gospodarki wiejskiej.

Powyższe cele wymagają jednak reformy Wspólnej Polityki Rolnej poprzez:

- ukierunkowanie jej na poprawę efektywności produkcji i konkurencyjność sektora rolniczego,
- poprawę uwarunkowań rolno-środowiskowych,
- wzmocnienie efektywności i skuteczności polityki rolnej, w tym wspierania dochodów i rezultatów środowiskowych.

Literatura:

1. Drygas M., Zagórski M.: Wsparcie dla drobnych gospodarstw rolnych w propozycji WPR, Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej, 6-7.07.2012 r., Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
2. Eurostat 2007
3. Kania J.: Doradztwo rolnicze wobec drobnych gospodarstw rolnych w świetle reformy WPR po 2013 r., Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej, 8-9.07.2011 r., Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
4. Miesięczna informacja o bezrobociu rejestrowanym w Polsce w sierpniu 2012 roku, s.1
5. Musiał W.: Dylematy rozwoju drobnych gospodarstw rolnych w regionach o rozdrobnionej strukturze agrarnej, Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej, 8-9.07.2011 r., Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
6. W. Musiał: Zagrożenie kryzysem i próby działań antykryzysowych w rolnictwie polskim. Seria, Olsztyn 2009
7. Rocznik statystyczny rolnictwa 2009, 2010, 2011.
8. Siekierski Cz.: 50 lat Wspólnej Polityki Rolnej z perspektywy Parlamentu Europejskiego, Międzynarodowej Konferencji Naukowej, 6-7.07.2012 r., Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
9. Spis Rolny 2002, 2010
10. Zegar J.: Rola drobnych gospodarstw rolnych w procesie społecznie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej, 8-9.07.2011 r., Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
11. Zegar J.: Współczesne wyzwania rolnictwa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012 str. 319 – 323

Summary

Common Agricultural Policy (CAP) were developing last 50 years. The main purposes of CAP were: assurance food safety, sustainably development on rural areas, protection of natural environment, assurance welfare for animals and improving the quality of agricultural products. The paper aims to characterize the main directions of changes in CAP. The analysis focus on small farms, which represent a significant percentage of farms in Poland.

Article was prepared based on data from Central Statistical Office (years 2004-2011) and data from publications concern problem of small farms.

The main objectives of the future CAP should be:

- support the production of healthy and safe food,
- sustainable management of natural resources, especially preservation of the landscape and the diversity of rural areas, reducing the harmful effects of agriculture on the environment,
- support the sustainable territorial development through a variety of agricultural systems and the positive interaction between agriculture and other sectors of the rural economy.

Informacje o autorach:

Janusz Żmija,

rrzmija@cyf-kr.edu.pl

Uniwersytet Rolniczy, Wydział Rolniczo-Ekonomiczny

Katedra Zarządzania i Marketingu w Agrobiznesie

al. Mickiewicza 21

31-120 Kraków