

Dagmara Zuzek

## WPLYW WYBRANYCH PROGRAMÓW WPR NA PRZEMIANY AGRARNE

### EFFECT OF SOME PROGRAMS TO CHANGE CAP AGRAGNE

**Słowa kluczowe:** Wspólna Polityka Rolna, struktura gospodarstw rolnych, przemiany agrarne.

**Key words:** **The common agricultural policy**, structure of agricultural farms, agrarian transformation.

**Synopsis:** W pracy podjęto próbę oceny wpływu wybranych programów Wspólnej Polityki Rolnej na przemiany agrarne w Polsce. Analizę przeprowadzono w oparciu o dostępną literaturę, opracowania wewnętrzne i opracowania własne. Zaprezentowane wyniki świadczą o znacznym wpływie WPR na kształtowanie struktury agrarnej, szczególnie tam, gdzie widoczne jest wzmacniające zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej gospodarstw.

#### 1. WSTĘP

Najbliższe lata przyniosą kolejne dyskusje nad przyszłością Wspólnej Polityki Rolnej, które dotyczyć będą nie tylko jej przyszłego kształtu, ale również rozważań na temat perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Polska musi przedstawić własne propozycje zmian i kreowania tej polityki.

Poziom rozwoju obszarów wiejskich w Polsce co prawda systematycznie wzrasta, niemniej jednak wciąż zdecydowanie odbiega on od sytuacji jaką możemy obserwować w rozwiniętych krajach UE. Różnice te wynikać mogą z faktu zróżnicowania poziomu rozwoju rolnictwa, doświadczeń na konkurencyjnym rynku produktów rolnych, pokoleniowych zaniedbań w rozwoju bazy socjalnej i kulturowej polskiej wsi, niskiego rozwoju infrastruktury na terenach wiejskich. Dlatego przed Polską stoi wiele zadań, w szczególności

dotyczących: modernizacji rolnictwa, ochrony środowiska oraz wsparcia tworzenia miejsc pracy poza rolnictwem, zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, zwiększenia kompetencji samorządów terytorialnych, samorządów rolniczych, organizacji rolniczych i pozarządowych.

## 2. PRZEGLĄD ZASAD WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

W ciągu ostatnich 50 lat rolnictwo europejskie przeszło znaczne przeobrażenia. Podobnie jak w przypadku Polski w chwili akcesji do struktur UE było ono rozdrobnione i mało produktywne, tak dzisiaj UE osiąga najwyższe wskaźniki wydajności i plony z 1 ha użytków rolnych. Również dochody rolników znacząco nie odbiegają od dochodów w innych dziedzinach gospodarki. Stało się to możliwe dzięki Wspólnej Polityce Rolnej (WPR). Do lat 80. WPR nastawiona była głównie na unowocześnianie rolnictwa i wzrost produkcji, co miało doprowadzić do samowystarczalności żywnościowej Wspólnoty Europejskiej. Po jego osiągnięciu pojawiły się problemy z ogromną nadprodukcją. Realizacja celów WPR powodowała również negatywne skutki dla środowiska naturalnego. W związku z tym priorytety Wspólnej Polityki Rolnej musiały ulec zmianie. Za najważniejsze uznano wzrost konkurencyjności unijnego rolnictwa na rynku światowym, przy zachowaniu poziomu dochodów mieszkańców wsi i ochronę środowiska naturalnego. Obecny kształt Wspólnej Polityki Rolnej to w dużej mierze wynik rozstrzygnięć, jakie zapadły w Luksemburgu w 2003 r., jeszcze przed włączeniem Polski do Unii Europejskiej. Reforma ta wprowadziła radykalne zmiany, zwłaszcza pod względem polityki wspierania dochodów. Ustanowiła ona system jednolitej płatności, w ramach której bezpośrednio wsparcie dochodu rolników jest oddzielone od produkcji oraz wprowadziła zasadę wzajemnej zgodności. Ustanowiono także obszerne wspólne zasady dla wsparcia bezpośredniego w większości sektorów. Określa ona zasady jednolitego funkcjonowania, ochrony i wspierania sektora rolnego w krajach członkowskich Wspólnot. Jej ramy opierają się na trzech podstawowych zasadach:

- wspólnego rynku, oznaczającą swobodny przepływ produktów rolnych pomiędzy państwami członkowskimi;
- preferencji Wspólnoty, która oznacza pierwszeństwo zbytu na wspólnym rynku dla produktów rolnych, wytworzonych na terenie Unii Europejskiej i ochronę tego rynku przed importem;

- solidarności finansowej, zobowiązującą wszystkie kraje członkowskie do partycypowania w kosztach polityki rolnej.

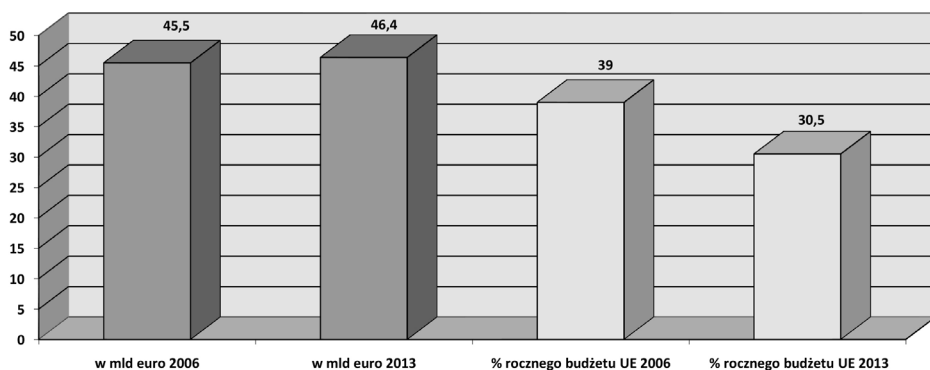
W tabeli 1. przedstawiono wielkość funduszy dostępnych dla rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2007–2013.

**Tabela 1. Ramy finansowe na lata 2007–2013 (w mln euro wg cen bieżących)**

Środki na zobowiązania	ogółem	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Trwały wzrost	433 001	54 405	57 275	59 700	61 182	63 614	66 604	69 621
A) konkurencyjność na rzecz wzrostu gosp. i zatrudnienia	85 587	8918	10 386	11 212	12 388	12 981	14 203	15 433
B) spójność na rzecz wzrostu gosp. i zatrudnienia	447 414	45 487	46 889	48 428	49 394	50 627	52 401	54 188
2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	418 125	58 351	58 800	59 252	59 726	60 191	60 663	61 142
3. Obywatelstw, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	12 221	1273	1362	1523	1693	1889	2105	2376
4. UE jako partner na arenie międzynarod.	55 935	6578	7002	7440	7893	8430	8997	9595
5. Administracja (wył. Składki emerytalne personelu)	56225	7039	7380	7699	8008	8334	8670	9095
6. Wyrównania dla Bułgarii i Rumunii	862	445	207	210	–	–	–	–
Ogółem	974 769	128 091	131 487	135 321	138 464	142 445	147 075	151 886
Środki na zobowiązania jako% DNB	1,03	1,06	1,06	1,05	1,03	1,01	1,00	1,00
Środki na płatności jako% DNB	0,98	1,02	1,04	0,95	0,99	0,95	0,96	0,94

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższej tabeli na wydatki związane z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej (zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona) w budżecie EU na lata 2007–2013 zostało przewidziane 418 125 mln EUR. Stanowi to prawie 43% unijnego budżetu. W ramach tej kwoty najwięcej środków, bo 317 386 mln EUR przeznaczonych zostanie na rolnictwo. Środki te, wypłacane przez Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej, obejmować będą płatności dla rolników, promowanie europejskich produktów rolnych, środki interwencyjne do regulowania rynków rolnych, refundacje w przypadku wywozu produktów do krajów trzecich, środki kontroli oraz systemy badań. Jednak udział tych wydatków w strukturze budżetu będzie mały.



Źródło: opracowanie własne.

Na kolejny obszar oddziaływania Wspólnej Polityki Rolnej, czyli na rozwój obszarów wiejskich w latach 2007-2013 zarezerwowano w unijnym budżecie 91 183 mln EUR. Wydatki te zostaną przeznaczone na restrukturyzację i zróżnicowanie gospodarki wiejskiej, tworzenie nowych źródeł dochodów i ochronę obszarów wiejskich finansował będzie Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz środki przekierowane z wydatków na rolnictwo. Na przestrzeni lat obecnie obowiązującej perspektywy finansowej wielkość tych wydatków zwiększy się o 21%.

### 3. REALIZACJA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ W POLSCE – PROGRAMY WSPARCIA

Aktywność w zakresie korzystania z programów wsparcia jest uzależniona nie tylko od zasobności i siły ekonomicznej posiadanych gospodarstw, ale również od wcześniejszych doświadczeń w uczestniczeniu w przedakcesyjnych programach wspierających rozwój rolnictwa (SAPARD) oraz od cech użytkownikom gospodarstw.

W ramach dostosowania gospodarstw rolnych do standardów UE najwyższą kwotę płatności uzyskały gospodarstwa rolne położone na terenach województw wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego, a więc na tych obszarach, gdzie ceny zakupu ziemi i jej dzierżawy były stosunkowo najwyższe. Podobna sytuacja dotyczyła gospodarstw, których użytkownicy byli beneficjentami działań wspierających inwestycje w gospodarstwach rolnych. W porównaniu z programami wymagającymi zaangażowania beneficjentów w pozyskiwaniu

środków na rzecz rozwoju i zwiększenia konkurencyjności użytkowanych gospodarstw powszechnie przyjmuje się, że bezpośrednie płatności gruntowe, spełniające funkcje ściśle dochodowe ograniczały podaż gruntów wystawianych na sprzedaż i powodowały, że korzyści z tytułu dzierżaw przechwytywali nie ich użytkownicy lecz właściciele ziemi.

Ogółem wnioski o płatności bezpośrednie obejmują około 89% użytków rolnych, a średnia wielkość obszarowa gospodarstwa składającego taki wniosek wynosi 9,6 ha (średni obszar w odniesieniu do ogółu gospodarstw obejmuje 7,8 ha). Wnioski o jednolitą płatność obszarową corocznie składa około 81% gospodarstw, a o uzupełniającą płatność obszarową 79% gospodarstw w kraju [*Charakterystyka gospodarstw rolnych...*, 2007].

Z płatności bezpośrednich rezygnowano w części najmniejszych jednostek, które prowadziły niewielką produkcję i nie miała ona charakteru rynkowego, gdyż była przeznaczana na użytek rodziny. Takie sytuacje stosunkowo najczęściej zdarzały się na terenie Polski południowej (województwa: małopolskie, świętokrzyskie i podkarpackie). Na tych terenach z możliwości dopłat do gruntów ornych skorzystało około 70% gospodarstw rolnych. W stosunku do ogółu użytków rolnych tego makroregionu jednolita płatność obszarowa objęła około 76% UR, a uzupełniająca płatność obszarowa 65% UR. Średnia powierzchnia UR deklarowana w jednym złożonym wniosku wynosiła około 4,5 ha (jednolita płatność obszarowa) i 4 ha UR (uzupełniająca płatność obszarowa). W porównaniu z pozostałymi terenami kraju były to najniższe wskaźniki. Na przeciwległym biegunie pod względem liczby złożonych wniosków i objętego nimi obszaru znajdowały się tereny środkowozachodniej Polski obejmujące województwa: wielkopolskie i kujawsko-pomorskie. Łącznie na tym obszarze już od pierwszych lat wprowadzenia uproszczonego systemu dopłat do gruntów ornych corocznie korzystało z niego ponad 90% gospodarstw. Średnio na jeden złożony wniosek przypadało 14,2 ha deklarowanej powierzchni, gdy przeciętna wielkość gospodarstwa w tej części kraju wynosiła 11,4 ha. Uwzględniając różnice w skali dopłat bezpośrednich pomiędzy poszczególnymi typami gospodarstw oraz właściwościami rolnictwa na poszczególnych terenach bardzo szybko wytworzyły się przestrzenne różnice w skali wsparcia, które przyczyniły się do dalszego pogłębiania skali dysproporcji w strukturach rolniczych. Chociaż dostęp do dopłat gruntowych ma charakter powszechny, niemniej jest on czynnikiem wzmacniającym zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej gospodarstw. Gospodarstwa, o dobrej

kondycji finansowej, pozyskując poprzez dopłaty bezpośrednie stosunkowo wysokie kwoty, niewątpliwie wzmacniają swoją pozycję rynkową i powiększają możliwości inwestycyjne. Równocześnie gospodarstwa o słabej sytuacji ekonomicznej zlokalizowane na terenach, gdzie ziemia rolnicza jest stosunkowo tania, aczkolwiek w stosunku do dopłat obszarowych osiągają stosunkowo wysoką kapitalizację własności gruntowej, niemniej w skali ogólnych dochodów rodziny zazwyczaj nie są to sumy znaczące, a posiadane gospodarstwa spełniają głównie funkcje niezwiązane z prowadzeniem rolniczej działalności gospodarczej. Dla przykładu, na terenach południowo-wschodnich, gdzie ponad 46% użytkowników gospodarstw rolnych utrzymuje się głównie z dochodów zarobkowych, a kolejne 31% z rent i emerytur dopłaty gruntowe w ogólnych dochodach rodziny stanowią w przypadku wymienionych kategorii odpowiednio 2,6% i 3,7% (według wyników badań IERiGŻ z 2005 roku). Uwzględniając, że w latach 2006–2007 sytuacja makroekonomiczna ulegała poprawie, zmniejszało się bezrobocie, rosły natomiast płace oraz następowała rewaloryzacja rent i emerytur można przypuszczać, iż te wskaźniki w przypadku niewielkich obszarowo jednostek, których właściciele utrzymywali się głównie ze źródeł nierolniczych były jeszcze niższe. Wynikało z nich, że na wymienionych terenach Polski południowo-wschodniej (województwa: małopolskie, świętokrzyskie i podkarpackie) wielkość dopłat przypadających średnio na 1 gospodarstwo była niewspółmiernie niska w porównaniu z pozostałymi terenami. W 2007 roku w województwie podkarpackim ten wskaźnik wynosił około 2 tys. zł, gdy średnio w kraju stanowił on ponad 6 tys. zł, a w przodującym województwie zachodniopomorskim 17 tys. zł [*Raport końcowy...*, 2009].

W 2007 roku w skali kraju przeciętna kwota ogółu dopłat gruntowych stanowiła 5,6% wartości rynkowej ziemi i tym samym jeżeli uwzględnić tempo wzrostu ceny gruntów renta kapitałowa z tytułu posiadania ziemi ponadtrzykrotnie przewyższała większość rocznych lokat bankowych z tego okresu. Uwzględniając, że ziemia jest dobrem rzadkim, a jej ceny będą rosły zarówno z racji stopniowo narastających procesów konwergencji, jak i presji rozwoju urbanizacji niechęć do wyzbywania się ziemi znajduje ekonomiczne uzasadnienie, a powiększenie podaży gruntów przeznaczanych do upłynnienia jest zależne przede wszystkim od makroekonomicznych uwarunkowań realizacji pozarolniczych aspiracji zawodowych. Na przykład w sytuacji stabilnej i dobrze płatnej pracy poza rolnictwem można rozważać likwidację nietowaro-

wego gospodarstwa, a uzyskane pieniądze przeznaczyć na zakup mieszkania bliżej miejsca zatrudnienia.

W sytuacji relatywnie wysokich cen nieruchomości rolnych oraz nierównowagi na rynku ziemi alternatywą do jej zakupu jest dzierżawa, gdyż ceny w tym przypadku w Polsce niezmiennie są stosunkowo niewielkie. Uwzględniając, że obrót gruntami w formie dzierżaw jest w dużym stopniu zdeterminowany sytuacją w segmencie rynku ziemi obejmującym transakcje kupna-sprzedaży (ceny, skala ofert), a wpływ dopłat bezpośrednich na rozpowszechnienie i warunki najmu ma charakter wtórny. Niemniej należy brać pod uwagę, że na terenach, gdzie rozwój rolnictwa (a zwłaszcza jego relatywnie niska dochodowość) nie wykreował wysokiego popytu na ziemię korzyści z tytułu jednolitych dopłat bezpośrednich nierzadko przekraczają deklarowane ceny najmu ziemi. Odmiennie jest w regionach, w których skupione są profesjonalne wysokodochodowe gospodarstwa rolne, tam koszty najmu gruntów są około połowę wyższe niż dopłaty [Rynek ziemi..., 2005].

Wśród programów wsparcia w ramach WPR, które mogą wywierać wpływ na przeobrażenie w strukturze obszarowej gospodarstw wymienić należy również działanie PROW pt. „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”, z którego skorzystało łącznie prawie 157,7 tys. podmiotów. Ich siła ekonomiczna mieściła się w przedziale od 2 do 4 ESU i użytkowały one a łącznie grunty rolnicze o powierzchni ponad 1 mln ha. Tym samym wymienionym programem WPR objęto ponad połowę gospodarstw o tej wielkości ekonomicznej i tyle samo gruntów będących w ich dyspozycji. Najwięcej rolników przystąpiło do tego działania w województwach: lubelskim, mazowieckim i świętokrzyskim, zaś najmniej w województwach: lubuskim, opolskim oraz zachodniopomorskim. Przestrzenne zróżnicowanie w popularności tego działania było w głównej mierze uwarunkowane odmiennymi strukturalnymi rolnictwa na poszczególnych terenach Polski.

Z danych ARiMR wynika, że wśród beneficjentów najliczniejszą grupę stanowili właściciele gospodarstw o obszarze 5–10 ha (47%), a tylko 14% to podmioty o areale powyżej 10 ha. Analogicznie przedstawia się struktura rozdysonowania środków (1,3 mld zł) przekazanych rolnikom korzystającym z programu wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych. Aby uzyskać czwartą i piątą płatność deklarowali beneficjenci deklarowali realizację jednego z kilkunastu celów pośrednich, wśród których najczęściej wymieniano zakup maszyn rolniczych (44,0%) i zwierząt (30,0%) oraz powiększenie areалу użyt-

kowanego gospodarstwa (10,6%). Ponieważ działanie „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” jest nadal w fazie realizacji, pełna ocena stopnia jego oddziaływania na przemiany strukturalne w rolnictwie nie jest możliwa. Z dostępnych materiałów można jednak wnioskować, że uzyskiwana przez beneficjentów działania pomoc przyczyniła się do utrwalenia prowadzonej działalności rolniczej i pewnego uaktywnienia zmian w strukturze wielkości gospodarstw rolnych. W okresie 2004–2008 wśród ankietowanych rolników korzystających z tego działania ok. 29% powiększyło areał użytkowanego gospodarstwa, przy czym w większości przypadków wzrost ten wynosił 2,5 ha. W konsekwencji zmniejszył się udział najmniejszych gospodarstw (do 2 ha UR), a wzrósł udział podmiotów o obszarze powyżej 8 ha. Jednak pod względem efektów ekonomicznych nadal większość jednostek objętych wsparciem dla gospodarstw niskotowarowych nie jest konkurencyjna i nie osiąga progu żywotności ekonomicznej.

Wsparcie gospodarstw niskotowarowych osłabiło przekształcenia strukturalne w rolnictwie, gdyż zmniejszało motywacje do rezygnacji z działalności rolniczej jednostek o małej skali produkcji oraz zazwyczaj niskiej efektywności i opłacalności.

Podstawowym celem wsparcia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) było zahamowanie depopulacji tych terenów, utrzymanie ich żywotności oraz przeciwdziałanie degradacji ekologicznej terenów rolniczych (zwłaszcza górskich, podgórskich oraz położonych we wschodniej i północno-zachodniej części kraju). W ramach działania mającego na celu wsparcie podmiotów położonych na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania dopłaty otrzymywało od 607,1 w 2004 r. do 705,7 tys. w 2006 r. rolników na łączną kwotę 3690,7 mln zł. Wspieranie działalności rolniczej na obszarach ONW nie miało bezpośredniego wpływu na przemiany struktury agrarnej. Świadczył o tym między innymi brak znaczących różnic w średnim udziale użytków rolnych objętych ONW w poziomie intensywności obrotu ziemią rolniczą. Wynosił on od 51,7% na terenach o najwyższym wskaźniku intensywności obrotu ziemią rolniczą (województwa: pomorskie, zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie, opolskie) do 53,6% w regionach o najniższym natężeniu obrotu gruntami rolnymi (województwa: podlaskie, łódzkie, katowickie, podkarpackie, świętokrzyskie). To stwierdzenie potwierdza również zestawienie obrotów ziemią w okresie kiedy nie było dopłat wyrównawczych



dla rolników prowadzących działalność rolniczą na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (2003 rok) w porównaniu do okresu kiedy ich wpływ powinien się uwidocznic (2007 rok). Z tego porównanie wynika, że poziom transakcji w poszczególnych województwach w obu latach był w zasadzie identyczny. Przeobrażenia struktury produkcyjnej gospodarstw otrzymujących płatności z ONW powodowały przeważnie zmniejszenie poziomu intensywności gospodarowania i w rezultacie spadek dochodów, natomiast zmiany o charakterze organizacyjnym były połączone z obowiązkiem przeprowadzania określonych zabiegów (lub ich zakazu).

Celem zryczałtowanych płatności rolno-środowiskowych było zrekompen-sowanie utraconych dochodów spowodowane niższymi przychodami z działalności rolniczej i wyższymi kosztami jej prowadzenia. Rozmiary niezbędnych zmian zależały od wyboru przewidzianych w programie działań. Niektóre z nich nie wymagały żadnych zmian o charakterze strukturalnym (m.in. w przypadku zachowania lokalnych ras zwierząt), natomiast realizacja innych wymagała przeprowadzenia pewnych przekształceń. Największe przeobrażenia musiały wprowadzać gospodarstwa dążące do produkcji metodami ekologicznymi. PROW był pierwszym programem, który zainicjował na większą skalę organizację rolnictwa ekologicznego w Polsce. W okresie jego realizacji blisko 12 tys. rolników przekształciło lub rozpoczęło przekształcanie swych gospodarstw w gospodarstwa stosujące metody ekologiczne, a obszar objęty wsparciem z pakietu PROW „Rolnictwo ekologiczne” wyniósł ok. 415 tys. ha. Świadczy to o silnym wpływie działania na struktury organizacyjne i produkcyjne polskiego rolnictwa, bowiem rolnictwem ekologicznym zainteresowane są przede wszystkim gospodarstwa o stosunkowo dużym areale.

Głównym celem programu zalesiania gruntów rolnych było powiększanie obszarów leśnych poprzez zadrzewianie gruntów rolnych o niskiej przydatności dla rolnictwa, oraz utrzymanie i wzmocnienie ekologicznej stabilności obszarów leśnych. Oznacza to trwałe wycofanie gruntów z użytkowania rolniczego. Z tego programu dotychczas skorzystało nieco ponad 9 tys. rolników, a łączna kwota wypłaconych im środków to ponad 383,6 mln zł. W ramach tego działania zalesiono ogółem blisko 40 tys. ha gruntów stanowiących własność prywatną. Ten obszar stanowi niespełna 0,5% ogólnej powierzchni lasów w Polsce. Wycofanie z użytkowania rolniczego blisko 40 tys. słabych gruntów było celowe pod warunkiem, że nie zalesiano obszarów o dużej wartości środowiskowej. Zalesienie ok. 9 tys. działek (przeciętny obszar działki

ok. 4,5 ha), położonych we wszystkich szesnastu województwach w makroskali nie oddziałuje na poprawę stanu środowiska naturalnego. Jednak zalesienie często prowadziło do radykalnej zmiany struktury produkcyjno-organizacyjnej gospodarstwa. Jeśli zalesiano całość gruntów, to dany podmiot przestawał być gospodarstwem rolnym, a stawał się gospodarstwem leśnym, przy zalesieniu części gospodarstwem rolno-leśnym lub leśno-rolnym. Niemniej niewielka skala tego zjawiska nie miała wpływu na zmianę w strukturze agrarnej

W warunkach Polski łączenie gruntów jest procesem niezbędnym, gdyż w naszym rolnictwie ciągle zaznacza się duże rozdrobnienie gruntów. Według danych Powszechnego Spisu Rolnego w 2002 roku średnio na jedno gospodarstwo przypadały ok. 4 działek, których przeciętny areal wynosił 2,7 ha UR. Ponadto tylko 16% gospodarstw posiadało ziemię w jednej działce, a w 43% z nich występuje tzw. szachownica uciążliwa, tj. składa się co najmniej z 4 działek. Szczególnie dużą szachownicą gruntów charakteryzowały się jednostki położone na terenach o rozdrobnionej strukturze obszarowej. Dotyczyło to zwłaszcza następujących województw: małopolskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i śląskiego. Cechą charakterystyczną większości z wymienionych terenów są bardzo wąskie i długie działki, wręcz uniemożliwiające mechanizację prac polowych. Łączenie gruntów współfinansowane w ramach SPO stanowi ważny instrument oddziaływania na proefektywnościowe przeobrażenia struktur w rolnictwie indywidualnym. Dotyczy to przeważającej części Polski, za wyjątkiem województw: kujawsko-pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego, tj. tych obszarów gdzie struktura obszarowego gospodarstw indywidualnych jest relatywnie korzystna [*Rynek ziemi...*, 2005].

Według danych MRiRW najwyższy procentowy poziom alokacji środków z funduszu EFOiGR na scalenia gruntów dotyczył województw: podkarpackiego, świętokrzyskiego, opolskiego, pomorskiego, małopolskiego, dolnośląskiego i lubelskiego.

#### 4. WSPÓLNA POLITYKA ROLNA NA LATA 2014–2020

W Unii Europejskiej rolnictwo podlega szczególnemu nadzorowi i objęte jest wieloma narzędziami wspierającymi rozwój wsi i rolnictwa. Związane jest to z faktem, iż obszary wiejskie w UE zajmują 91% terytorium i mieszka na nich ponad 56% mieszkańców krajów członkowskich [European Commission,

Rural Development Policy 2007–2013]. W Polsce obszary wiejskie stanowią 93,2% terytorium kraju i zamieszkuje je ponad 38% populacji.

Obecnie Wspólna Polityka Rolna kosztuje około 50 miliardów euro rocznie i jest to mniej niż połowa wspólnotowego budżetu UE, docelowo w 2013 roku planuje się mniej więcej 30-procentowy udział wydatków na WPR w całkowitej kwocie budżetu UE. Wydatki na politykę rolną stanowią poniżej 1% europejskiego PKB, a wsparcie dzięki niej uzyskuje ok. 8% ludności związanej z rolnictwem. Nie tylko udział WPR w unijnym PKB jest niewielki i malejący (z 0,54% PKB w początkach lat 90. do 0,43% w 2004 r., aż do ok. 0,33% w 2013 r.), ale również udział ten maleje trzy razy szybciej niż wydatki publiczne UE [A. Sikorska i in., 2007].

Trudno obecnie przewidywać jaki kształt będzie miała Wspólna Polityka Rolna po 2013 r. Jednak analizując dotychczasowe doświadczenia oraz uwzględniając oceny efektywności wdrażania WPR można sądzić, że dotychczasowe cele i zasady tej polityki pozostają aktualne. Szczególnie ważne staje się utrzymanie na tym samym poziomie środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu rozwoju obszarów wiejskich po 2013 roku. Istotne jest zatem zachowanie wszystkich trzech obecnie stosowanych elementów WPR, tj.:

- systemu płatności bezpośrednich;
- wspólnej organizacji rynków;
- polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Jednym z głównych instrumentów WPR, odpowiedzialnym za wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych powinny zostać płatności bezpośrednie. Płatności powinny pełnić funkcję rekompensacyjną dla kosztów, które związane będą ze spełnianiem wysokich standardów ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt oraz zachowaniem produkcji rolnej w regionach o najtrudniejszych warunkach gospodarowania. Jednocześnie docelowy system płatności bezpośrednich powinien zapewnić osiągalny w praktyce kompromis pomiędzy prostotą, powszechnym charakterem i lepszym ukierunkowaniem na podstawowe funkcje polityki rolnej.

Wspólna Polityka Rolna powinna zachować dotychczasowe skuteczne instrumenty interwencji. Zapewniają jednak bezpieczeństwo w sytuacjach szczególnych, np. przy dużym spadku cen produktów rolnych. Efektywne instrumenty stabilizacji rynku są szczególnie ważne dla większości małych i średnich gospodarstw rolnych, które mają ograniczone możliwości finansowe radzenia

sobie z sytuacjami kryzysowymi. Potrzebna jest także poprawa dostępu do nowoczesnych instrumentów zarządzania ryzykiem, szczególnie dla większych gospodarstw towarowych.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich – po 2013 roku należałoby utrzymać silną rolę polityki rozwoju obszarów wiejskich, zarówno z punktu widzenia wysokości, jak i kryteriów podziału środków finansowych. Tym samym, wysokość środków przeznaczonych na realizację polityki rozwoju obszarów wiejskich nie powinna być mniejsza niż w okresie 2007–2013. A biorąc pod uwagę nowe funkcje, związane ze zmianami klimatycznymi, czy energią odnawialną, które są adresowane do tej części WPR, powinna być nawet większa.

Rozważając przyszłość rozwoju obszarów wiejskich należy także wziąć pod uwagę zmieniającą się Politykę Spójności, która obok instrumentów II filaru WPR stanowi istotne źródło zmian na obszarach wiejskich. Priorytetem Wspólnoty powinno pozostać zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju obszarów wiejskich pomiędzy regionami UE, a także zmniejszenie dystansu dzielącego obszary wiejskie od miejskich, przy udziale obu polityk. Niezbędne jest w tym celu bardziej zintegrowane podejście w odniesieniu do działań różnych funduszy i systemu ich realizacji oraz lepsza koordynacja dostępnych instrumentów w wymiarze przestrzennym, czasowym i technologicznym.

Rozważając polskie priorytety i propozycje dotyczące kształtu Wspólnej Polityki Rolnej w okresie 2013–2020, należy koniecznie rozważyć istotność rolnictwa i obszarów wiejskich w strukturze społeczno-gospodarczej Polski. Z tego punktu widzenia Polska powinna naciskać na możliwość zachowania dotychczasowych zasad, na których zbudowana jest WPR, przede wszystkim zasady solidarności finansowej. Jest ona korzystna ze względu na potrzebę wyrównywania różnic rozwojowych w stosunku do innych krajów członkowskich, a w szczególności krajów UE-15. W polskim interesie jest upraszczanie WPR, ale w celu ograniczenia kosztów administracyjnych, w szczególności po stronie rolników. Polska powinna też popierać pozostawienie polityki rolnej w kompetencji Wspólnoty, głównie ze względu na nieuchronność kontynuowania wsparcia sektora rolnego i potrzebę funduszy na ten cel. Korzystnym rozwiązaniem dla Polski jest także zmniejszenie obecnych różnic w stawkach płatności bezpośrednich. Zmiana taka zapewniłaby bardziej wyrównane warunki konkurencji w ramach jednolitego rynku [W. Guba, 2008].

## PODSUMOWANIE

Podsumowując oddziaływanie poszczególnych instrumentów należy podkreślić, że z punktu widzenia poprawy struktury agrarnej niezwykle ważnym czynnikiem są działania na rzecz zwiększenia rynkowego obrotu ziemią, gdyż dominowanie rodzinnych form dziedziczenia nieruchomości gruntowych utrwala istniejącą strukturę agrarną. Wszelkie działania wzmacniające tę formę obrotu gruntami oddziałują zatem hamująco na zmiany obszarowe i koncentrację ziemi.

Kompleksowe wsparcie, jakie oferuje polityka obszarów wiejskich jest niezmiernie istotnym elementem wsparcia publicznego, które powinno być kontynuowane, w celu osiągnięcia trwałego rozwoju, umożliwiającego utrzymanie żywotności obszarów wiejskich, przyczyniając się jednocześnie do wzrostu konkurencyjności sektora rolnego.

Koniecznym jest także podkreślenie, że dla Polski, jak i innych nowych krajów członkowskich polityka rozwoju obszarów wiejskich, obok polityki spójności – jest i pozostanie kluczowym elementem procesu rozwoju i doganiania krajów starej „Piętnastki”. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 cieszy się ogromnym zainteresowaniem wśród rolników i mieszkańców obszarów wiejskich i w istotny sposób przyczynia się do wsparcia konkurencyjności polskiego rolnictwa, ochrony środowiska oraz poprawy jakości życia na obszarach wiejskich. W związku z powyższym Polska powinna dążyć, aby wiele elementów tego wsparcia było kontynuowane w najbliższych latach.

## SUMMARY

The comprehensive support offered by the rural policy is an extremely important element of public support, which should be continued in order to achieve sustainable development, enabling the maintenance of rural life, while contributing to the competitiveness of the agricultural sector. It is necessary also to stress that the Polish, like other new member countries, rural development policy, in addition to cohesion policy – is and will remain a key element in the process of development and catching-up countries of the old „fifteen”. Rural Development Programme for the years 2007–2013 has aroused great interest

among farmers and rural people, contributing substantially to support the competitiveness of Polish agriculture, environment and quality of life in rural areas. Therefore, Poland should strive to many elements of this support was continued in the coming years.

#### LITERATURA

- Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r.*, Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa 2007.
- European Commission, Rural Development Policy 2007–2013, [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm).
- Guba W., *Przewidywany kształt WPR w latach 2013–2020*, [w:] *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*, red. M. Kłodziński, Warszawa 2008.
- [http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial\\_pub/investing\\_2007-2013](http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/investing_2007-2013).
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.
- Raport końcowy: *Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2004–2006*, IERiGŻ-PIB, IRWiR PAN, IUNG-PIB, BSM SP. J., Warszawa 2009.
- Rynek ziemi rolniczej – stan i perspektywy*, ERiGŻ – PIB MRiRW, Warszawa 2005.
- Sikorska A., Karwat-Woźniak B., Chmieliński P., *Zmiany funkcji rolnictwa w wyznaczaniu rozwoju obszarów wiejskich i przeobrażeń w strukturze społeczno-ekonomicznej wsi*, Ekspertyza na zamówienie Departamentu Prognozowania i Analiz MRiRW, Warszawa 2007.