

Mechanizmy oddziaływania funduszy strukturalnych na konkurencyjność polskiego rolnictwa

1. Wstęp

Wsparcie polskiego rolnictwa obejmuje szereg różnych instrumentów. Od czasu akcesji do Unii Europejskiej większość z nich to wsparcie oferowane w ramach wspólnej polityki rolnej. Część z instrumentów ma charakter bezpośredniego wsparcia, a część to działania strukturalne.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie kluczowych wymiarów konkurencyjności rolnictwa i potencjału konkurencyjnego tego sektora w Polsce w kontekście charakteru instrumentów strukturalnych kierowanych do rolnictwa od czasu uzyskania przez nasz kraj członkostwa w UE. Należy zaznaczyć, iż w pracy mianem funduszy strukturalnych określa się wszelkie instrumenty na rzecz rolnictwa mające na celu wspieranie przemian strukturalnych w tym sektorze. Oznacza to, iż przedmiot pracy nie ogranicza się jedynie do wsparcia oferowanego przez fundusze strukturalne UE. Takie ujęcie tematu wynika z tego, iż do funduszy strukturalnych nie jest zaliczany Europejski Fundusz Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, z którego współfinansowane są realizowane w okresie programowania 2007–2013 programy rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich Wspólnoty.

Praca składa się z trzech części. W pierwszej części artykułu omówiono wymiary konkurencyjności w rolnictwie jako sektorze gospodarki o specyficznych cechach determinujących charakter konkurowania i dokonano zarysu oceny potencjału konkurencyjnego polskiego rolnictwa. W drugiej skoncentrowano się na kluczowych elementach wspierania rozwoju konkurencyjności sektora rolnego w Polsce od czasu włączenia go do mechanizmów WPR. Natomiast w trzeciej części pracy dokonano wstępnej oceny propozycji Komisji Europejskiej w odniesieniu do wspierania rozwoju konkurencyjności europejskiego rolnictwa w okresie programowania 2014–2020 i potrzeb rozwojowych tego sektora w Polsce.

¹ Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

2. Wymiary konkurencyjności rolnictwa

Rolnictwo uznawane jest za specyficzny sektor gospodarki, co ma również swoje odzwierciedlenie w analizowaniu jego konkurencyjności. Jak zauważa B. Nosecka „podstawowym czynnikiem decydującym o specyfice badań konkurencyjności rolnictwa i jego podmiotów jest bardzo ograniczona mobilność zaangażowanych w rolnictwo czynników produkcji”.² Ograniczenie to w pierwszym rzędzie odnosi się do ziemi, która nie tylko jest dobrem niemobilnym, ale jest również powiązana z określonymi warunkami glebowymi i przyrodniczo-klimatycznymi, które są specyficzne dla danego obszaru i są trudno zastępowalne, a często wręcz unikalne. Ponadto zarówno siła robocza, jak i kapitał rzeczowy ukształtowane są w odniesieniu do konkretnego typu prowadzonej produkcji rolniczej, co ogranicza możliwości alternatywnego wykorzystania tych czynników produkcji zarówno poza rolnictwem, jak i w ramach rolnictwa do innego typu działalności rolniczej. Tym samym struktura rolnictwa jest trudna do zmiany i w krótkim i średnim okresie.

Konkurencyjność rolnictwa ogranicza również jego struktura cechująca się dużą liczbą niewielkich podmiotów produkujących w większości trudno różnicowalne produkty. Także wielkość produkcji jest na tyle ograniczona, iż nawet na lokalnych rynkach, czyli przy braku zakłóceń w produkcji rolnej, to nabywcy dysponują większą siłą negocjacyjną. Specyfika sektora ogranicza również możliwość uzyskania korzyści skali, które zazwyczaj występują w innych sektorach gospodarki.

Badając konkurencyjność rolnictwa, należy jednocześnie oceniać konkurencyjność sektora przetwórstwa rolno-spożywczego, gdyż te dwa sektory są ze sobą nierozzerwalnie powiązane. Przy tym podmioty sektora przetwórczego dla zachowania lub podniesienia swojej konkurencyjności często wykorzystują swoją pozycję negocjacyjną minimalizując koszty zakupu produktów rolnych, co ogranicza dochody producentów rolnych.

Opisana specyfika rolnictwa prowadzi do tego, że kluczowa dla tego sektora jest konkurencyjność cenowa, jednakże ogólna ocena konkurencyjności rolnictwa powinna obejmować następujące podstawowe elementy:

- efektywność produkcji, tj. efektywność wykorzystania czynników produkcji;
- korzyści skali;
- jakość;
- koszty dostępu do rynku zbytu;

2 B. Nosecka, K. Pawlak, W. Poczta, Wybrane aspekty konkurencyjności rolnictwa, Raport Programu Wieloletniego 2011–2014, Warszawa 2011, s. 22.

- ograniczenia zewnętrzne nałożone na rolnictwo (w tym: wymogi z zakresu ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, limity produkcyjne).

Kompleksowe badanie konkurencyjności rolnictwa powinno obejmować ocenę podstawowych działań produkcji rolnej, gdyż każdy typ produkcji cechują inne uwarunkowania i specyfika oraz oczekiwania rynków zbytu. Przy analizie ograniczającej się do oceny całego sektora możliwe jest jedynie odniesienie się do podstawowych wskaźników określających efektywność produkcji rolnictwa. Tak wąskie spojrzenie na konkurencyjność nie pozwala w pełni ocenić potencjalnych możliwości sektora.

3. Wspieranie ze środków UE od 2004 r. podnoszenia konkurencyjności przez polskie rolnictwo

Dotychczasowy okres członkostwa Polski w UE obejmował dwa okresy programowania UE, przy czym ten pierwszy, z uwagi na uzyskanie członkostwa w 2004 r. był krótszy niż standardowe siedem lat. W latach 2004–2006, zgodnie z ówczesnymi unijnymi rozwiązaniami w zakresie wspierania wsi i rolnictwa, wdrażano dwa programy współfinansowane przez Wspólnotę: Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004–2006” (SPO Rolnictwo) oraz Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2004–2006). W przypadku SPO Rolnictwo za instrumenty z założenia sprzyjające podnoszeniu poziomu konkurencyjności można uznać następujące działania:

- 1.1. „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”;³
- 1.2. „Ułatwianie startu młodym rolnikom”;
- 1.3. „Szkolenia”;
- 1.4. „Wsparcie doradztwa rolniczego”;
- 1.5. „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych”;
- 2.2. „Scalanie gruntów”;
- 2.5. „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”;
- 2.6. „Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem”.

Natomiast w przypadku PROW 2004–2006 instrumentami, które miały wspierać podnoszenie konkurencyjności polskiego rolnictwa, były działania:

1. „Renty strukturalne”;

3 Podane liczby oznaczają numer działania w ramach SPO Rolnictwo.

- 2. „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”;
- 7. „Grupy producentów rolnych”.

Jeśli chodzi o obecnie wdrażany Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2007–2013 (PROW 2007–2013), to do grupy instrumentów, których celem jest wzmocnienie konkurencyjności rolnictwa, zaliczają się działania tworzące Oś 1 Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego:

- 111. „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”;
- 112. „Ułatwianie startu młodym rolnikom”;
- 113. „Renty strukturalne”;
- 114. „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”;
- 121. „Modernizacja gospodarstw rolnych”;
- 123. „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”;
- 125. „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”;
- 132. „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”;
- 142. „Grupy producentów rolnych”.

Większość działań realizowanych w latach 2004–2006 jest kontynuowane również obecnie, choć w niektórych wypadkach pod nieco zmienioną nazwą. Wyjątek stanowią działania: „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” oraz „Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem”, które nie są obecnie realizowane. Wprowadzono również dwa całkowicie nowe działania: „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” i „Działania informacyjne i promocyjne”.

Mechanizm oddziaływania wsparcia ze środków UE, a nieco szerzej logika interwencji jest dla wszystkich instrumentów jednakowy. Chodzi o dostarczenie środków finansowych umożliwiających realizację określonych celów ogólnych i szczegółowych, które w tym przypadku dotyczą wzrostu konkurencyjności rolnictwa. Zakłada się, iż dofinansowanie podjęcia przez właścicieli gospodarstw rolnych określonych działań bezpośrednio lub pośrednio wpływających na konkurencyjność zapewnia szybsze uzyskanie wzrostu konkurencyjności. Ocena mechanizmów oddziaływania stosowanych instrumentów wsparcia powinna obejmować dwa etapy. W pierwszym z nich należy określić logikę interwencji w oparciu o zapisy dokumentów programowych i obowiązujących regulacji prawnych. W drugim, bazując na teorii ekonomii i zarządzania oraz na praktycznych doświadczeniach w realizacji wsparcia, należy określić potencjalny i faktyczny stopień oddziaływania na poszczególne komponenty konkurencyjności.

Dokonując porównań między tymi samymi czy zbliżonymi działaniami w obu okresach programowania warto zauważyć, iż okres pomiędzy opracowaniem programów na latach 2004–2006 i 2007–2013 wynosił ok. 3 lat, co zważywszy również na skalę i charakter potrzeb rozwojowych polskiego rolnictwa oraz na ograniczony budżet tych programów, oznacza, iż nie mogły nastąpić zasadnicze zmiany w charakterze potrzeb odnoszących się do podnoszenia konkurencyjności sektora rolnego. Tym samym ten element opisu logiki interwencji można uznać za stały. Ponadto analizy dokonane na potrzeby opracowania wszystkich programów rozwoju obszarów wiejskich w Polsce wskazują na to, iż wszystkie elementy wpływające na konkurencyjność rolnictwa wymagają równie silnego wsparcia. Również w odniesieniu do konkurencyjności dotyczącej kosztów produkcji niezbędne jest wsparcie, gdyż niskim kosztom pracy towarzyszy niska wydajność pracy, co nie sprzyja trwałemu utrzymaniu konkurencyjności kosztowej.

Działaniem, które w bezpośredni sposób powinno oddziaływać na wzrost konkurencyjności rolnictwa, jest wspieranie inwestycji w gospodarstwach rolnych. W ramach SPO Rolnictwo nosiło ono nazwę „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, a w PROW 2007–2013 „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Logika interwencji tego działania w obu przypadkach była nieco inna, biorąc pod uwagę deklarowane cele przedstawione w programach wsparcia. Działanie realizowane w ramach SPO Rolnictwo obejmowało aż jedenaście celów szczegółowych:

- 1) wzrostu dochodu rolniczego;
- 2) poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych;
- 3) redukcji kosztów produkcji;
- 4) poprawy organizacji produkcji;
- 5) dostosowania profilu produkcji gospodarstw rolnych do wymagań rynku;
- 6) zwiększania wartości dodanej produktów rolnych;
- 7) poprawy jakości produktów rolnych;
- 8) poprawy warunków i bezpieczeństwa pracy;
- 9) ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego, krajobrazu, zachowania i promocji dziedzictwa kulturowego wsi i kultury regionalnej;
- 10) poprawy warunków sanitarno–higienicznych produkcji;
- 11) poprawy warunków utrzymania (dobrostanu) zwierząt.

Jak widać, znajdowały się wśród nich zarówno te bezpośrednio związane z konkurencyjnością, jak i mające jedynie pośredni czy potencjalny wpływ na konkurencyjność beneficjentów działania oraz cele ogólne, których osiągnięcie możliwe byłoby w wyniku zrealizowania części lub wszystkich pozostałych celów. W przypadku tego zestawu celów wyraźnie widać, iż nie dokonano głębszej analizy logi-

ki interwencji i na liście celów umieszczono obok celów szczegółowych także cele ogólne. Należy również zauważyć, iż poprawa konkurencyjności nie musi przekładać się na wzrost dochodów i może oznaczać jedynie utrzymanie ich poziomu lub spadek niższy niż średnio w sektorze. Cele 3–7 stanowią typowe przykłady celów szczegółowych, których realizacja bezpośrednio przekłada się na poziom konkurencyjności. Natomiast pozostałe cele (8–11) mogą jedynie w sposób pośredni oddziaływać na konkurencyjność, gdyż stanowią raczej warunki konieczne, ale niewystarczające podniesienia konkurencyjności gospodarstw rolnych.

Natomiast w przypadku działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” mowa jest o zwiększeniu efektywności „poprzez lepsze wykorzystanie czynników produkcji, w tym wprowadzenie nowych technologii produkcji, poprawę jakości produkcji, różnicowanie działalności rolniczej, a także zharmonizowanie warunków produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji oraz warunków utrzymania zwierząt”.⁴ Porównując jednak cele obu wymienionych działań w kontekście metody krytycznej analizy dyskursu (ang. *critical discourse analysis*), sposób zdefiniowania celu obecnie wdrażanego działania wskazuje na ograniczenie zakresu jego oczekiwanego oddziaływania, choć działanie to uznawane jest za kontynuację poprzednio realizowanego działania.⁵ Niewątpliwie jednak modernizacja gospodarstw może przyczyniać się do podnoszenia przez nie konkurencyjności. Choć z jednej strony brak wskazania na zmianę poziomu konkurencyjności czy wysokości uzyskiwanych dochodów ogranicza oczekiwany wpływ działania na polskie rolnictwo, to jednak niezależnie uzyskiwany wpływ podejmowanych inwestycji od czynników zewnętrznych, jak sytuacja na rynku czy działania innych podmiotów, które mają bezpośredni wpływ na poziom konkurencyjności i dochodowość gospodarstw rolnych.⁶

W obu okresach programowania wdrażano działanie „Ułatwienie startu młodemu rolnikom”. W okresie 2004–2006 jego celem było „ułatwienie zakładania lub przejmowania gospodarstw rolnych przez młodych rolników oraz wsparcie modernizacji tych gospodarstw”. W dalszej części SPO Rolnictwo zapisano, iż pomoc młodym rolnikom „sprzyjać będzie podejmowaniu przez nich modernizacji gospodarstw rolnych, co w efekcie przyczyni się do poprawy kondycji ekonomicznej tych gospodarstw, zwłaszcza przez dostosowanie produkcji do wymogów rynku,

4 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, Warszawa 2001, s. 191.

5 Zob. J. Rowiński, Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich (studium porównawcze), (w:) J. Rowiński (red.), Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. Raport końcowy. Raport Programu Wieloletniego 2005–2009 nr 178, Warszawa 2010; Ocena Środowiskowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Raport końcowy, Warszawa 2010.

6 Należy jednakże zauważyć, iż w innym miejscu PROW 2007–2013 stwierdzono, iż „celem działania «Modernizacja gospodarstw rolnych» jest poprawa konkurencyjności sektora rolnego poprzez zwiększenie efektywności gospodarstw rolnych oraz zharmonizowanie warunków produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz warunków utrzymania zwierząt”.

poprawę jej jakości oraz stosowanie technologii efektywnych pod względem ekonomicznym i przestrzegających wymagań w zakresie bezpieczeństwa pracy, higieny, ochrony środowiska i warunków utrzymania zwierząt”. Nie odwołano się bezpośrednio do kwestii podnoszenia konkurencyjności polskiego rolnictwa, jednakże podniesiono problem modernizacji gospodarstw.

W obecnym okresie celem wspierania młodych rolników jest „stymulowanie zmian strukturalnych w sektorze rolnym przez ułatwianie przejmowania lub zakładania gospodarstw rolnych przez osoby młode o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych”. Choć charakter i forma wsparcia nie uległy zmianie, to wyraźnie zmodyfikowano cel działania. Obecnie koncentruje się ono na kwestii przemian strukturalnych w całym sektorze, co ma istotne znaczenie dla konkurencyjności rolnictwa. Jednakże nie podniesiono kwestii modernizacji przejmowanych czy tworzonych gospodarstw, a jedynie cechy demograficzne beneficjentów wsparcia, czyli ich wiek i wykształcenie.

Następnym z działań związanych z poprawą konkurencyjności są „Szkolenia”. W ramach SPO Rolnictwo działanie to zakładało realizację szeregu celów obejmujących:

- 1) wspieranie restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa;
- 2) zwiększenie konkurencyjności działalności rolniczej lub leśnej;
- 3) ułatwienie startu zawodowego młodym rolnikom;
- 4) poprawę zarządzania gospodarstwami rolnymi;
- 5) ochronę środowiska naturalnego;
- 6) poprawę jakości i higieny produkcji oraz bezpieczeństwa żywności;
- 7) poprawę dobrostanu zwierząt;
- 8) upowszechnienie zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej.

Ten zestaw celów wskazuje na zakres szkoleń, jakie mogły być finansowane w ramach programu. Natomiast w PROW 2007–2013 podkreślono, iż celem działania „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” jest doskonalenie zawodowe, które ma prowadzić do „restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, zwiększenia konkurencyjności i dochodowości działalności rolniczej lub leśnej oraz do spełnienia odpowiednich norm krajowych i UE”.

Kolejny instrumentem wspierania podnoszenia konkurencyjności polskiego rolnictwa realizowanym w obu dotychczasowych okresach programowania, jest dofinansowanie korzystania przez rolników z usług doradztwa rolniczego. Celem działania „Wsparcie doradztwa rolniczego” stanowiącego element SPO Rolnictwo było:

- 1) zwiększenie efektywności wykorzystania środków finansowych, przeznaczonych na wspieranie rolnictwa oraz jego restrukturyzacji i modernizacji;

- 2) zwiększenie konkurencyjności i dochodowości gospodarstw rolnych;
- 3) ochrona środowiska naturalnego;
- 4) poprawa jakości i higieny produkcji oraz bezpieczeństwa żywności;
- 5) poprawa dobrostanu zwierząt;
- 6) upowszechnienie stosowania zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej.

Podobnie określono cel obecnie wdrażanego działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów, za który uznano umożliwienie rolnikom i posiadaczom lasów otrzymanie wsparcia poprzez korzystanie z doradztwa w celu:

- 1) dostosowania gospodarstwa rolnego do zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), tj. w zakresie gospodarki gruntami, ochrony środowiska, zdrowia publicznego, dobrostanu i zdrowia zwierząt, zdrowotności roślin;
- 2) zwiększenia konkurencyjności i dochodowości gospodarstw rolnych i leśnych;
- 3) wspierania restrukturyzacji, rozwoju i innowacji w gospodarstwach rolnych i leśnych;
- 4) ochrony środowiska naturalnego;
- 5) poprawy bezpieczeństwa pracy.

Wspieranie podnoszenia konkurencyjności rolnictwa odbywa się również poprzez wspieranie podmiotów zajmujących się przetwórstwem produktów rolnych. W SPO Rolnictwo instrumentem służącym współfinansowaniu inwestycji w przetwórstwie rolno-spożywczym było działanie „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych”. Miało ono na celu wspieranie inwestycji, które miały służyć:

- 1) poprawie warunków sanitarno-higienicznych i weterynaryjnych produkcji;
- 2) rynkowemu ukierunkowaniu produkcji i wykorzystaniu istniejących nisz rynkowych;
- 3) tworzeniu nowych i racjonalizacji istniejących kanałów zbytu;
- 4) poprawie jakości produktów;
- 5) wzrostowi wartości dodanej produkcji;
- 6) zmniejszeniu negatywnego wpływu na środowisko;
- 7) ulepszeniu struktury logistycznej;
- 8) poprawie dobrostanu zwierząt;
- 9) wprowadzaniu nowych i modernizacji istniejących technologii produkcji.

Wszystkie wymienione cele szczegółowe mogą w bezpośredni lub pośredni sposób przyczyniać się do zwiększenia konkurencyjności wspartych podmiotów.

W PROW 2007–2013 wsparcie dla przetwórstwa realizowane jest w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Jego celem jest „poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw w sektorze przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, uwarunkowana wzrostem wartości dodanej, jakości produkcji, obniżeniem kosztów oraz rozwojem nowych produktów, procesów i technologii produkcji, jak również poprawa warunków produkcji w odniesieniu do obowiązujących lub nowo wprowadzanych standardów. Celem realizacji działania jest również wzmocnienie pozycji grup producentów rolnych w kanale marketingowym zbytu produktów, a także szerszy ich udział w uzyskiwaniu wartości dodanej produkcji rolnej poprzez wsparcie inwestycji w zakresie przetwarzania produktów rolnych”. Inaczej niż w omówionych wcześniej działaniach PROW 2007–2013 cel instrumentu jednoznacznie wskazuje na zwiększenie konkurencyjności beneficjentów.

W SPO Rolnictwo kolejnym z działań skierowanych nie do rolników było „Scalanie gruntów” (beneficjentami mogli być starości powiatów). Instrument ten miał prowadzić do:

- 1) poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych;
- 2) zmniejszenia ilości działek w poszczególnych gospodarstwach rolnych;
- 3) zmniejszenia ilości działek o kształtach niedogodnych do uprawy mechanicznej;
- 4) wydzielenia gruntów ekwiwalentnych dla rolników w niewielkiej odległości od siedziby gospodarstwa rolnego;
- 5) wytyczenia i urządzenia funkcjonalnej sieci dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych, dostosowanej do współcześnie stosowanych maszyn rolniczych;
- 6) zapewnienia każdej poscaleniowej działce dostępu do drogi o charakterze drogi publicznej;
- 7) dostosowania granic działek do systemu urządzeń melioracji wodnych oraz rzeźby terenu;
- 8) wydzielenia niezbędnych gruntów na cele infrastruktury technicznej i społecznej w ramach postępowania scaleniowego – bez procedur wywłaszczeniowych;
- 9) tworzenia warunków przestrzennych dla procesu zwiększania lesistości kraju;
- 10) likwidacji zaniedbanych wspólnot gruntowych;
- 11) opracowywania dla scalanych obszarów dokumentacji katastralnej o aktualnie wymaganych parametrach technicznych przy racjonalnie uzasadnionych nakładach finansowych;

- 12) tworzenia warunków do synchronizowania, w sposób systemowy, dokumentacji katastralnej z księgami wieczystymi.

Zestawienie to bardzo szczegółowo prezentuje ostateczne oczekiwane efekty wdrażania tego instrumentu.

W obecnym okresie programowania wsparcie procesu scalania gruntów nie jest odrębnym działaniem i stanowi jeden z dwóch schematów działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa” i zakłada następujące cele wsparcia:

- 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych poprzez wykonanie prac scaleniowych;
- 2) wytyczenie i urządzenie funkcjonalnej sieci dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych oraz dojazdów do zabudowań gospodarczych;
- 3) wydzielenie, bez procedury wywłaszczeniowej, niezbędnych gruntów na cele infrastruktury technicznej i społecznej w ramach postępowania scaleniowego.

Taki sam charakter miało kolejne działanie SPO Rolnictwo „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” i miało „bezpośrednio wpływać na lepsze wykorzystanie środków produkcji, stabilność i jakość plonów, poprawę skuteczności i efektywności zabiegów agrotechnicznych oraz ochronę użytków rolnych przed powodzią”.

Obecnie działanie to jest realizowane jako Schemat II działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”, a jego celem jest:

- 1) poprawa jakości gleb poprzez regulację stosunków wodnych;
- 2) zwiększenie retencji wodnej;
- 3) poprawa ochrony użytków rolnych przed powodzią.

W SPO Rolnictwo występowało jeszcze jedno działanie mogące pośrednio przyczynić się do podnoszenia konkurencyjności gospodarstw rolnych. To działanie „Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem”, które nie ma swojego odpowiednika w PROW 2007–2013, a jego cele obejmowały:

- 1) poprawę lub umożliwienie rolnikom dostępu do infrastruktury technicznej;
- 2) ochronę i poprawę stanu środowiska naturalnego;
- 3) poprawę warunków sanitarno–higienicznych na obszarach wiejskich;
- 4) wzrost dochodu rolniczego;
- 5) poprawę organizacji produkcji rolniczej.

Również PROW 2004–2006 zawierał instrumenty mogące wpływać na konkurencyjność rolnictwa w Polsce. Pierwszym z nich było działanie „Renty strukturalne” wdrażane również w ramach PROW 2007–2013. W okresie 2004–2006 celem tego działania było:

- poprawa struktury gospodarstw rolnych lub ich produktywności;
- zapewnienie dochodu rolnikom, którzy zrezygnują z prowadzenia działalności rolniczej w wieku przedemerytalnym;
- obniżenie średniej wieku osób prowadzących działalność rolniczą (przyspieszenie procesu wymiany pokoleń);
- przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze w przypadku, gdy działalność rolnicza nie może być prowadzona w zadowalających ekonomicznie warunkach.

W okresie 2007–2013 działanie to ma na celu „poprawę struktury agrarnej kraju oraz przyspieszenie procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne, a także poprawę rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez ich przejmowanie przez osoby młodsze, dobrze przygotowane do zawodu rolnika”. Zadaniem tego działania jest również łagodzenie skutków przemian strukturalnych na wsi.

Kolejnym działaniem, które powinno było sprzyjać poprawianiu konkurencyjności polskiego rolnictwa wdrażanym w okresie 2004–2006, było „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”.⁷ Jego cele obejmowały:

- wsparcie restrukturyzacji gospodarstw rolnych o niewielkim potencjale ekonomicznym;
- poprawę konkurencyjności polskiego sektora rolnego w warunkach integracji z UE.

Należy jednakże zaznaczyć, iż zarówno forma wsparcia, jak i zadanie, do których realizacji zobowiązywali się beneficjenci tego instrumentu nie gwarantowały realizacji przyjętych celów działania.

Ostatnim z instrumentów programów współfinansowanych ze środków UE realizowanych w okresie programowania 2004–2006 było działanie PROW 2004–2006 „Grupy producentów rolnych”. Jego celem było:

- a) podniesienie dochodów rolników poprzez redukcję kosztów;
- b) poprawa jakości produkcji na rynku w wyniku stosowania wspólnych technologii produkcji oraz wspólnego przygotowywania produktu na rynek;

⁷ Działanie to nie jest obecnie kontynuowane, jednakże z uwagi na zobowiązania finansowe podjęte w okresie 2004–2006 w budżecie PROW 2007–2013 przewidziano środki na realizację tych zobowiązań.

- c) koncentracja dostaw;
- d) lepsze planowanie i dostosowanie produkcji do potrzeb rynku.

Działanie to jest wdrażane również w ramach PROW 2007–2013 i ma służyć „wzmocnieniu struktury instytucjonalnej w sektorze pierwotnej produkcji rolnej w celu wsparcia funkcjonowania producentów rolnych poprzez zachęcanie ich do tworzenia grup producentów rolnych i współpracy. W szczególności, celem jest dostosowanie produkcji prowadzonej w gospodarstwach członków grup producentów rolnych do wymogów rynkowych, wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży oraz dostarczenie do odbiorców hurtowych”.

W ramach PROW 2007–2013 wdrażany jest również nowy instrument mający służyć podnoszeniu konkurencyjności polskiego rolnictwa. Jest to działanie „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”, a jego cele obejmują:

- 1) poprawę jakości produkcji i produktów rolnych przeznaczonych do spożycia przez ludzi;
- 2) zwiększenie spożycia żywności wysokiej jakości;
- 3) wsparcie rolników wytwarzających żywność wysokiej jakości.

Jedynie pierwszy z tych celów bezpośrednio odnosi się do konkurencyjności produktów w jej wymiarze jakościowym. Drugi cel ma stymulować stronę popytową, co też może oddziaływać na konkurencyjność. Natomiast trzeci z celów wydaje się mało precyzyjny i może oznaczać zarówno wsparcie służące podnoszeniu konkurencyjności, jak i rekompensatę za jej brak.

Podsumowując dwa okresy programowania wsparcia na rzecz polskiej wsi i rolnictwa, można stwierdzić, iż w każdym z nich wdrażano szereg instrumentów, które miały służyć poprawie konkurencyjności sektora rolnego. W latach 2004–2006 przyjęto wspólne cele dla obu wdrażanych programów. W SPO Rolnictwo w odniesieniu do kwestii podnoszenia konkurencyjności stwierdzono, iż „poprawa konkurencyjności sektora rolnego w wyniku modernizacji gospodarstw, lepszego wykorzystania czynników produkcji, obniżenia kosztów produkcji, jej rynkowego ukierunkowania oraz dywersyfikacji działalności przyczyni się do wzrostu dochodów w rolnictwie, a co za tym idzie do poprawy sytuacji materialnej rodzin rolniczych”. Cele poszczególnych instrumentów były, jak pokazano, bardzo szeroko określone. Z punktu widzenia logiki interwencji i zasad tworzenia projektów przyjęte cele obejmowały zarówno ogólne priorytety polityki wobec rolnictwa, jak i szczegółowe zadania nakładane na instrumenty wsparcia, co należy uznać za błąd w konstrukcji programów. Jednakże nie miał on wpływu na faktycznie osiągnięte rezultaty ani na sam mechanizm interwencji.

Natomiast w przypadku PROW 2007–2013 w zakresie poprawy konkurencyjności rolnictwa uszeregowano zadania, dzieląc odpowiednio środki przeznaczone na instrumenty w tym zakresie i stwierdzono, iż „największy nacisk zostanie położony na działania związane z modernizacją gospodarstw rolnych i infrastrukturą związaną z rolnictwem (w szczególności w zakresie gospodarki wodnej) oraz przetwórstwa produktów rolnych, marketingu i systemów jakości żywności (ok. 47%). Duże znaczenie będzie miało dostosowywanie struktury wiekowej rolników i obszarowej gospodarstw rolnych (ok. 39%). Na pozostałe działania, w tym działania związane z rozwojem kapitału ludzkiego, przeznaczona się ok. 14%”.

4. Mechanizmy oddziaływania na konkurencyjność rolnictwa programów współfinansowanych przez UE – podsumowanie

Konkurencyjność to pojęcie trudne do jednoznacznego zdefiniowania i precyzyjnego pomiaru. Co więcej, wpływ na poziom konkurencyjności ma wiele czynników, z których tylko część leży w gestii podmiotów gospodarczych oraz państwa. Oddziaływanie bliższego i dalszego otoczenia zewnętrznego jest nie do przecenienia. W przypadku rolnictwa również kwestie przyrodniczo–klimatyczne odgrywają istotną rolę. W związku z tym stymulowanie poprawy poziomu konkurencyjności jest zadaniem trudnym i nie zawsze przynosi pożądane efekty.

W przypadku instrumentów wdrażanych w Polsce w ramach programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej od czasu wstąpienia przez nasz kraj do Wspólnoty można wyróżnić kilka mechanizmów oddziaływania na poprawianie konkurencyjności rolnictwa. Obejmują one następujące kanały oddziaływania:

- doskonalenie zawodowe,
- korzystanie ze usług doradczych,
- bezpośrednie wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych,
- wsparcie otoczenia rolnictwa,
- przemiany strukturalne.

Doskonalenie zawodowe obejmujące możliwość udziału w różnego rodzaju szkoleniach mogło wpływać na podnoszenie konkurencyjności gospodarstw rolnych dzięki zdobyciu przez rolników wiedzy na temat efektywniejszych metod prowadzenia działalności rolnej lub zdobycia wiedzy o funkcjonowaniu na wspólnym jednolitym rynku Unii Europejskiej. W zależności od początkowego poziomu wiedzy rolnika oraz jakości i problematyki szkolenia skala oddziaływania na konkurencyjność mogła być różna.

W przypadku korzystania z usług doradczych mechanizm oddziaływania na konkurencyjność jest podobny jak w odniesieniu do doskonalenia zawodowego. Tu-

taj jednakże efekt bezpośrednio odnosi się do danego gospodarstwa rolnego. Należy jednakże zauważyć, iż stopień oddziaływania na konkurencyjność gospodarstwa zależy od zakres usług doradczych, z jakich skorzystał beneficjent wsparcia. W największym stopniu na podnoszenie konkurencyjności wpływają usługi doradcze bezpośrednio odnoszące się do efektywności i profilu danego gospodarstwa.

Potencjalnie największe bezpośrednie oddziaływanie na konkurencyjność gospodarstw rolnych ma wspieranie inwestycji w tych gospodarstwach. Jednakże skala tego wpływu jest uzależniona od typu inwestycji i jakości biznesplanu.

Wsparcie otoczenia rolnictwa dotyczyło w obu okresach sektora przetwórstwa rolno-spożywczego. Miało ono charakter współfinansowania inwestycji w podmiotach tego sektora. Z uwagi na to, iż przetwórstwo stanowi podstawowy rynek zbytu dla rolnictwa, jego funkcjonowanie i konkurencyjność ma podstawowe znaczenie dla samego rolnictwa. Należy jednakże pamiętać, iż sektor ten, zwłaszcza w przypadku przyjęcia strategii konkurencyjności ceną, może ograniczać swoje koszty poprzez oferowanie niższych cen zakupu surowców rolnych, co będzie ograniczało dochody rolników i potencjał do podnoszenia konkurencyjności w przyszłości.

Wsparcie otoczenia obejmowało również inwestycje w zakresie infrastruktury związanej z rolnictwem. Pomoc w tym zakresie obejmowała przede wszystkim działania mające służyć poprawie struktury agrarnej dzięki scalaniu gruntów oraz działania związane z modernizacją gospodarki wodnej. Tego rodzaju inwestycje przekładają się na pośrednio na konkurencyjność zarówno poszczególnych gospodarstw rolnych, jak i całego sektora.

Działania służące przemianom strukturalnym odnoszą się do podnoszenia konkurencyjności na poziomie całego sektora, choć dotyczą poszczególnych podmiotów. W obu okresach programowania do tej grupy działań można zaliczyć renty strukturalne i przynajmniej częściowo powiązane z nimi wsparcie dla młodych rolników w podejmowaniu działalności rolniczej. Oba te instrumenty miały na celu katalizowanie przemian demograficznych w sektorze rolnym. Do tej grupy działań można również włączyć wsparcie dla grup producentów rolnych. Także jego celem było przyspieszanie przemian strukturalnych i wzmacnianie pozycji rolników w łańcuchach produkcji żywności.

Wydaje się, że w obu okresach wsparcia mechanizmy oddziaływania na konkurencyjność poszczególnych gospodarstw rolnych, jak i całego polskiego rolnictwa obejmowały szeroki zakres możliwych sposobów wpływania na konkurencyjność. Przy ocenie efektów należy jednakże pamiętać, iż kluczowe znaczenie dla skali oddziaływania wsparcia ma faktyczny zakres realizowanych działań, zarówno jeśli chodzi o skalę środków finansowych, jak i jakość wspieranych projektów.

MECHANISMS OF IMPACT OF STRUCTURAL FUNDS ON COMPETITIVENESS
OF POLISH AGRICULTURE

Key words: common agricultural policy, rural development, programming period.

Programmes supporting agricultural and rural development co-financed by the EU implemented in Poland in the programming periods 2004–2006 and 2007–2013 included a series of measures that have a direct or indirect impact on the competitiveness of the Polish agriculture. Analysis of the goals of these measures, nature of these instruments and categories of beneficiaries eligible for support enable naming several mechanisms of the programmes' impact on the competitiveness of the agricultural sector. These include both direct and indirect support to individual farms, as well as support for surrounding of the agriculture and the instruments for structural changes at the level of the entire sector.