

Małgorzata Kulka, Wiktor Szydło

ROZWÓJ POLSKIEGO ROLNICTWA W KONTEKŚCIE WPROWADZENIA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

1. Wstęp

Pierwotnie nadrzędnym celem WPR, której początki związane są z traktatem rzymskim z 1957 r., było zapewnienie ludności rolniczej godziwych warunków życia, głównie przez zwiększenie dochodów osób czynnych w rolnictwie, podniesienie produktywności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalizację produkcji i optymalizację zastosowań czynników produkcji, a tym samym dążenie do stabilizacji rynków. W ramach kolejnych reform polityki rolnej uwzględniono konieczność zapewnienia odpowiedniego zaopatrzenia w produkty rolne oraz umożliwienie konsumentom kupna produktów rolnych po „rozsądnych” cenach.

Akcesja do UE wiąże się ze zmianą dotychczasowych warunków polskiej polityki rolnej. Przewidywany wzrost wydatków po objęciu badanego sektora WPR daje szansę na istotne wzmocnienie jego konkurencyjności, co według J. Wilkina jest warunkiem przetrwania i rozwoju państwa [10]. Przybliżanie się do średniego poziomu występującego w krajach Europy Zachodniej będzie jednak procesem długotrwałym. Wynika to z obecnych różnic społeczno-ekonomicznych oraz wyne-gocjowanych warunków akcesji. Wielkość wsparcia rolnictwa w UE jest znacznie wyższa niż w Polsce. W 2000 r. pomoc dla sektora w państwach Unii sięgnęła 90,2 mld USD, podczas gdy w Polsce zaledwie 2,2 mld USD. Wsparcie rolnictwa w krajach Wspólnoty stanowiło aż 42% wartości produkcji tego sektora w 2003 r., podczas gdy w naszym kraju było to tylko 20% [1].

2. Ogólna charakterystyka zasad i instrumentów WPR

2.1. Zasady WPR

Polska chcąc rozwijać się zarówno na rynku krajowym jak i zagranicznym, musi wprowadzić zbiór zasad obowiązujących we Wspólnej Polityce Rolnej, tj.:

- **zasadę wspólnego rynku**, która oznacza swobodny przepływ produktów rolnych między państwami członkowskimi (zapewniony przez likwidację ceł i innych ograniczeń związanych z ochroną rynków narodowych, a także przez wprowadzenie wspólnych cen i ujednoliconych zasad konkurencji oraz przyjęcie wspólnych reguł w handlu produktami rolnymi z krajami trzecimi),

- **zasadę preferencji Wspólnoty**, która oznacza pierwszeństwo zbytu na rynku Wspólnoty produktów rolnych wytwarzanych na jej obszarze i ochronę rynku wewnętrznego przed tańszymi produktami pochodzącymi z importu,

- **zasadę solidarności finansowej** zobowiązującą wszystkie państwa członkowskie do solidarnego uczestnictwa w kosztach funkcjonowania polityki rolnej [17].

Działania prowadzone przez Unię Europejską w ramach polityki rolnej zarówno w jej aspekcie rynkowym, jak i strukturalnym zmierzają nie tylko do rozwoju wsi jako środowiska produkcji rolnej, ale także do poprawy warunków życia i pracy jej mieszkańców, jakości produktów rolnych, zapewnienia ochrony środowiska naturalnego i zachowania równowagi krajobrazowej. Rada Europejska, tworząc kanon zasad, które mają na celu ułatwić wspólne funkcjonowanie państw członkowskich na Jednolitym Rynku Europejskim, utworzyła także zbiór instrumentów mających ułatwić szybsze i sprawniejsze osiągnięcie obranych celów.

2.2. Instrumenty WPR

Do głównych instrumentów wspierania rolnictwa WPR należy przede wszystkim **podtrzymywanie cen rynkowych** (ang. *market price support*). Ze względu na duże koszty ponoszone przez Wspólnotę nastąpiła konieczność utrzymania cen skupu na produkty wyższych od cen światowych, przy jednoczesnym powstrzymaniu napływu tańszych produktów z zewnątrz. Takie działania interwencyjne mają na celu utrzymanie stałych cen zbytu, tak aby zapewnić opłacalność produkcji rolnej oraz uniknąć nadwyżek produkcji. W celu zapobieżenia nadprodukcji zastosowano mechanizm automatycznego obniżania cen w momencie przekroczenia określonego pułapu produkcji. Podtrzymywaniu cen rynkowych służy również subsydiowanie eksportu rolnego, zagospodarowanie nadwyżek przez dotowanie konsumpcji, np. mleka, masła, oraz ich konwersja, czyli przeznaczenie proszku mlecznego na pasze. Stosowane jest również niszczenie owoców i warzyw mające na celu ograniczenie nadwyżek na rynku. Podtrzymywaniu cen sprzyja polityka handlowa, w której ramach stosowane są cła i kontyngenty między UE a innymi państwami. Powyższe działania nastawione są na utrzymywanie cen rynkowych powyżej cen światowych, czego wynikiem jest wzrost produkcji przy jednoczesnym ograniczeniu konsumpcji.

Dla przykładu w ramach instrumentu podtrzymywania cen rynkowych i ograniczeń ilościowych od 1 listopada 2004 r. trwają w Polsce zakupy interwencyjne zbóż na zasadach WPR. Do 24 kwietnia 2005 r. ARR przejęła na zapasy Wspól-

noty łącznie 248,7 tys. t zbóż (w tym: 171,6 tys. t pszenicy, 1,9 tys. t jęczmienia oraz 75,2 tys. t kukurydzy), co stanowiło ok. 43% zaoferowanego zboża. Szacuje się, że w ramach interwencji każdego tygodnia skupuje się w Polsce 23 tys. t zbóż, a przewidywana wielkość zapasów do końca maja 2005 r. osiągnęła 800 tys. t zbóż. Jednocześnie polskim producentom nie udało się dotychczas sprzedać ani jednej tony spośród 93 tys. t, które Komisja Europejska pozwoliła wystawić na przetargi w marcu 2005 r. Brak sprzedaży związany był ze zbyt niskimi cenami skupu. Zatem mimo objęcia zasadami WPR Polska boryka się ze znacznym wzrostem podaży zbóż do skupu, która zwiększyła się o ponad 68% od momentu akcesji do Unii. Ten sam problem, który po części wynika z rekordowych zbiorów, występuje w takich państwach, jak: Litwa, Austria, Węgry i Słowacja. Kraje te postulują zastosowanie dopłat do eksportu zbóż (w tym kukurydzy) zgromadzonych w zapasach interwencyjnych [19]. Powyższy przykład interwencjonizmu państwowego w rolnictwie świadczy o konieczności dalszych reform WPR, gdyż obecny jej kształt i stosowane instrumenty nie w pełni zabezpieczają przed znacznymi wahaniami podaży na rynku rolnym.

Innym instrumentem polityki rolnej UE jest **kwotowanie produkcji** cukru, mleka, zboża, nasion oleistych (warunkowo) oraz niektórych produktów zwierzęcych. Polega ono na ograniczeniu produkcji (przy danym poziomie wsparcia cenowego) na poziomie niższym od tego, jaki byłby bez stosowania ograniczeń. Takie działanie ma na celu zmniejszenie wahań w handlu oraz ograniczenie wydatków budżetowych na subsydiowanie eksportu. Jednocześnie Polska, mająca duży potencjał produkcyjny, nie będzie mogła przekroczyć wyznaczonych limitów produkcji. W sposób szczególny dotyczy to kwot mlecznych, które decyzją Rady Europy działać będą do roku 2014/2015.

Dzięki porozumieniu zawartemu w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. oddzielone zostały płatności bezpośrednie od struktury i wielkości produkcji rolnej, przez co **bezpośrednie podtrzymywanie dochodów** stało się najważniejszym instrumentem wsparcia rolnictwa. Premie roślinne i zwierzęce w wyniku reformy z Luksemburga zastępowane są systemem jednolitej płatności (ang. *Single Payment Scheme*). Natomiast w Polsce i w większości nowych państw członkowskich wprowadzono system jednolitych płatności obszarowych (ang. *Single Area Payment Scheme*), który najpóźniej do 1 stycznia 2009 r. będzie musiał być zastąpiony systemem jednolitej płatności (SPS).

Pozostałe **formy wspierania rolnictwa** można podzielić na dwie zasadnicze grupy:

- instrumenty polityki kredytowej, dotacje do środków produkcji, polityka podatkowa – zmniejszające koszty produkcji,
- usługi ogólne, tj. działania, które w dłuższym czasie redukują koszty w sektorze rolnym, a korzyści z nich płynące nie trafiają bezpośrednio do producentów rolnych (badania, doradztwo, inspekcja sanitarna, zwalczanie szkodników i chorób, działania w zakresie poprawy istniejących struktur rolnych i infrastruktury, marketingu i promocji itd.) [17].

Realizacja zadań WPR za pośrednictwem tych instrumentów ma przede wszystkim na celu zapewnienie bezpieczeństwa finansowego rolnikom, zwiększenie ich konkurencyjności na rynku rolnym krajów członkowskich, zwiększenie wydajności produkcji rolniczej i rozwój postępu technicznego w rolnictwie, stabilizację rynku rolnego oraz zapewnienie rolnikom zarówno odpowiedniego poziomu dochodów jak i warunków życia [14].

3. Najnowsze reformy WPR a konkurencyjność polskiego rolnictwa

Nowa WPR w większym niż dotychczas stopniu bierze pod uwagę oczekiwania konsumentów i podatników, pozostawiając rolnikom większą swobodę wyboru produkcji adekwatną do wymogów rynku, czemu służy omawiane wcześniej oddzielenie płatności od wielkości produkcji. Reforma z 26 czerwca 2003 r. zakłada również wprowadzenie **zasady współzależności**, nazywanej także **zasadą wzajemnej zgodności** (ang. *cross-compliance*) warunkującej przyznanie pomocy od konieczności zachowania odpowiednich standardów środowiskowych, zdrowia konsumentów i zwierząt oraz dobrostanu zwierząt. Polska stoi na stanowisku, że w nowych państwach członkowskich okres przejściowy dla wprowadzenia tej zasady powinien trwać do momentu uzyskania pełnych płatności bezpośrednich [13]. Jednak, jak wynika z wypowiedzi ministra rolnictwa i rozwoju wsi, polskie gospodarstwa nie będą objęte tą zasadą tylko przez okres 3-5 lat po akcesji, w którym działać będzie system SAPS – jednolita płatność obszarowa. Ostatecznie w Polsce zacznie ona obowiązywać najpóźniej od 1 stycznia 2009 r., co wymusi znaczny wzrost wydatków na modernizację gospodarstw rolnych. Niestety część rolników nie podoła tak dużym kosztom, co przyspieszy polaryzację gospodarstw w naszym kraju (wzrost ilości dzierżaw i sprzedaży gruntów rolnych).

Modulacja jako kolejna zasada porusza problem płatności bezpośrednich, a dokładnie ich obniżenia w większych gospodarstwach. Środki tak pozyskane będą wydatkowane na rozwój wsi, dzięki czemu ograniczone zostanie wsparcie dużych farm na korzyść rozwoju terenów wiejskich (II filar WPR). Niestety, pierwotnie postulowane zmiany w tym zakresie w dużym stopniu zostały złagodzone. Maksymalną 19-procentową redukcję dopłat bezpośrednich w gospodarstwach otrzymujących ponad 50 tys. EUR płatności rocznie zastąpiono 5-procentową obniżką, która zacznie obowiązywać od 2007 r. (w latach 2005 i 2006 płatności będą obniżone odpowiednio o 3 i 4%). Modulacja będzie dotyczyć gospodarstw uzyskujących dopłatę przekraczającą 5 tys. EUR na rok. Biorąc pod uwagę to, że aż 80% środków z modulacji pozostanie w kraju, z którego te środki pochodzą, instrument ten w niewielkim stopniu wpłynie na zmniejszenie dysproporcji między polskim a unijnym rolnictwem.

Reforma WPR wprowadziła również zmiany na rynkach mleka, zbóż, cukru, roślin wysokobiałkowych, ziemniaków skrobiowych, suszu paszowego, odnawial-

nych źródeł energii. Istnieje groźba, że mogą one znacznie ograniczyć konkurencyjność naszego rolnictwa na wspólnym rynku. Uważa się, że sama reforma rynku mleka spowoduje straty finansowe rządu 100 mln zł rocznie w ciągu kolejnych 10 lat [9]. Natomiast zastosowanie mechanizmu *phasing-in* (stopniowe dochodzenie do pełnych rekompensat) w odniesieniu do nowych dopłat do mleka będzie się wiązać z utraconymi korzyściami w kwocie ok. 300 mln EUR w okresie 2004-2012. Ten sam mechanizm *phasing-in*, krzywdzący polskie rolnictwo i społeczeństwo, zamierza się wprowadzić w przypadku rekompensaty za obniżenie ceny interwencyjnej masła, roślin energetycznych oraz orzechów. Istnieje natomiast szansa na wsparcie regionów, w których produkcja żyta ma duże znaczenie

Zdaniem komisarza UE ds. rolnictwa i rozwoju wsi Mariann Fischer Boel (wypowiedź z 5 stycznia 2005 r.) od połowy 2006 r. na rynku cukru nie będą już obowiązywały żadne przepisy i unijny cukier będzie musiał konkurować na wolnym rynku. Zdaniem komisarza zmobilizuje to kraje unijne do podjęcia uzgodnień w sprawie rynku cukru. Proponowane zmiany mogą spowodować zmniejszenie produkcji cukru w Polsce, ponieważ zakłada się odejście od kwotowania produkcji dla poszczególnych państw. Kwoty przysługiwałyby odtąd wielkim koncernom światowym, co mogłoby doprowadzić do ograniczenia produkcji w Polsce.

W dalszym ciągu nie jest należycie uregulowana **produkcja i rynek owoców miękkich** w naszym kraju. Fakt ten powoduje znaczne ograniczenie dochodowości i zarazem konkurencyjności tego typu produkcji. Mała siła przetargowa rolników w konfrontacji z odbiorcami owoców i warzyw wpływa na znaczne pogorszenie ich sytuacji ekonomicznej. Zdaniem ministra rolnictwa i rozwoju wsi ten rynek powinien być objęty ochroną Unii [19].

Wzrost nakładów na rozwój terenów wiejskich to kolejny element reformy będącej odpowiedzią na zapotrzebowanie obywateli UE. Przeprowadzone badania opinii publicznej w państwach unijnych [4] dowiodły, że 91% ankietowanych opowiada się za polityką rolną, która umożliwi produkcję bezpiecznej żywności. Aż 89% chce ponadto, aby polityka zapewniała ochronę środowiska. Według badań przeprowadzonych w UE 25 w listopadzie i grudniu 2004 r. 13% respondentów uważa za bardzo dobry, a 53% za dobry obecny kierunek polityki rolnej zakładający zwiększenie wydatków na ochronę i rozwój obszarów wiejskich kosztem zmniejszania subsydiowania produkcji rolnej. Załedwie 13% biorących udział w badaniu sądzi, że ten kierunek zmian jest raczej zły, a 4% uważa go za bardzo zły [10]. Dzięki zmianom WPR wzrost środków na rozwój terenów wiejskich wyniesie 1,2 mld EUR rocznie począwszy od 2007 r. [5] Również nowe państwa członkowskie, w tym Polska, mają szansę na pozyskanie dużych środków na rozwój tych terenów.

Decyzją Komisji Europejskiej wielkość wsparcia terenów wiejskich dla 10 nowych państw członkowskich wyniesie w cenach bieżących 5,76 mld EUR w latach 2004-2006. Niemal połowa z tych środków trafi do Polski, która otrzyma łącznie 2866,4 mln EUR, co przy średnim kursie 4,1823 PLN/EUR z 27 maja 2005 r. da w badanym okresie łącznie 11 988,14 mln zł.

Tabela 1. Wsparcie rozwoju terenów wiejskich w latach 2004-2006
z Sekcji Gwarancji EAGGF (wstępna alokacja w mln EUR, ceny bieżące)

Kraj	2004	2005	2006	2004-2006
Polska	862,4	961	1043	2866,4
Czechy	163,3	182	197,5	542,8
Węgry	181,2	201,9	219,2	602,3
Słowacja	119,5	133,1	144,5	397,1
Razem 10 nowych państw członkowskich	1733	1931	2096	5760

Źródło: [3].

W regionach Celu 1 (ang. *Objective 1*) polityki spójności – wsparcie dla regionów najbiedniejszych, zwiększone będzie dofinansowanie instrumentów rolno-środowiskowych do 85%. Dla Polski jest to korzystne rozwiązanie, gdyż cały obszar naszego kraju należy do Celu 1. W pozostałych regionach wsparcie wynosić będzie 60%.

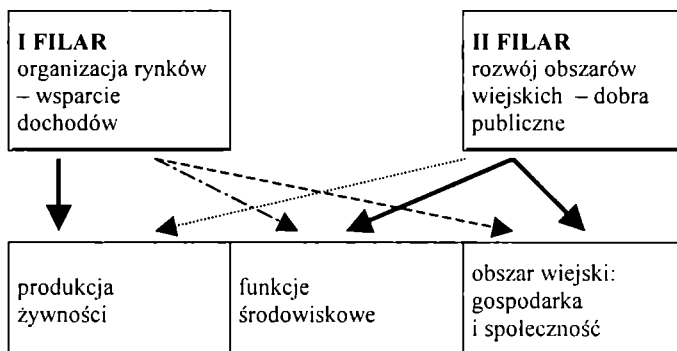
Od 1 stycznia 2007 r. wsparcie obszarów wiejskich odbywać się będzie przez Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Powinno to ograniczyć biurokrację, ponieważ działać będzie jeden system programowania, wydatkowania i kontroli. Zmiany te doprowadzą do wzrostu efektywności wsparcia polskiego rolnictwa z unijnego budżetu.

Mechanizm dyscypliny finansowej polega na tym, że ograniczane są wydatki na płatności bezpośrednie, aby nie przekroczyć limitu wydatków na rolnictwo z unijnego budżetu. Zasada ta obecnie nie obejmuje Polski. Istnieje jednak groźba, że nastąpi ograniczenie wydatków na WPR w latach 2007-2013, co przyczyniłoby się do znacznego zmniejszenia wydatków na rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Następnym czynnikiem mogącym zredukować transfery do badanego sektora są niekorzystne zmiany kursu walut (umocnienie się złotówki względem EUR).

4. Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce

Działalność reformatorska spowodowała przyjęcie w Unii Europejskiej dwóch nurtów działań zmierzających do wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich. Są to tzw. I i II filar WPR (rys. 1), z których pierwszy obejmuje instrumenty związane z ochroną cen i stabilizacją rynku oraz ograniczeń produkcji. Drugi filar odpowiada zaś za działania mające na celu wsparcie restrukturyzacji rolnictwa i obszarów wiejskich [8]. W 2004 r. z unijnego budżetu na rolnictwo dla 15 państw członkowskich 85% wydatków trafiło do I filaru WPR (z czego 61% na produkcję roślinną – 27 489,4 mln EUR i 28% na zwierzęcą – 12 540,5 mln EUR), a tylko 11%, czyli 4 803 mln EUR do II filaru [6, s. 17]. Analizując dane historyczne i plany wydatków, można zaobserwować coraz mniejsze obciążenie państw

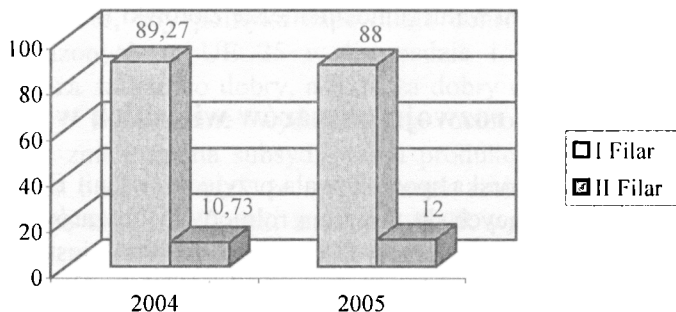
członkowskich wydatkami na WPR. W 1993 r. wydatki na rolnictwo w UE stanowiły 0,61% unijnego PKB. W następnych latach stopniowo ograniczano wydatki do 0,43% obecnie; w 2013 r. mają one stanowić zaledwie 0,33% PKB.



Rys. 1. Relacja między instrumentami wsparcia w ramach I i II filaru

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Polityka zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich”, Komisja Europejska 2004.

W liczbach bezwzględnych w 2004 r. budżet unijny rolnictwa osiągnął 48 053,15 mln EUR, co stanowi 48,28% całości budżetu, z czego z I filaru 44 761,41 mln EUR. Wydatki na II filar były znacznie niższe i wyniosły 4803 mln EUR. W projekcie budżetu UE na 2005 r. przyjętym przez Komisję Europejską 28 kwietnia 2004 r. na rolnictwo zarezerwowano 50,7 mld EUR, z czego 6,8 mld EUR na rozwój obszarów wiejskich [6]. Natomiast w latach 2007-2013 Unia Europejska przewiduje łączną kwotę ok. 88 mld EUR na realizację zadań WPR w 25 krajach Unii, z czego co najmniej 10 mld EUR mają otrzymać polscy rolnicy [16].



Rys. 2. Procentowy udział I i II filaru w unijnym budżecie rolnym w 2004 i 2005 r. (plan)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6].

Dysproporcja między środkami z I i II filara świadczy o niedostatecznym nastawieniu WPR na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Takie programy, jak Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, współfinansowany z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie, czy Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” w ramach Sekcji Orientacji (EAGGF), nadal nie dysponują dostatecznymi funduszami. Występują zatory płatnicze, gdyż budżet państwa czasem nie jest w stanie współfinansować działań w ramach tych programów.

1) Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich jako istotny element WPR

Głównym zamierzeniem PROW jest wsparcie gospodarstw rolnych pod kątem aspektów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych. Program został podzielony na 9 działań. W zależności od warunków naturalnych danego regionu wiejskiego, wieku, poziomu wykształcenia jego mieszkańców oraz ich potrzeb Unia Europejska udziela dotacji finansowych w odpowiednich proporcjach procentowych na poszczególne działania.

Renty strukturalne mają zachęcić rolników będących w wieku przedemerytalnym do zaprzestania prowadzenia gospodarstw i do ich przekazania w sposób, który służy poprawie struktury agrarnej. Celem wprowadzania rent jest zapewnienie dochodu rolnikom rezygnującym z prowadzenia działalności rolniczej. Przyczynia się to do obniżenia średniej wieku osób prowadzących działalność rolniczą i do przyspieszenia procesu wymiany pokoleń. Uzyskane środki zasilają rolników przez okres 10 lat (maksymalny czas trwania pomocy). Podstawowy poziom renty ustalono na 210% najniższej emerytury, która obecnie wynosi 552,63 zł. Przy spełnieniu wymogów PROW kwota podstawowa – 1160,5 zł, może ulec zwiększeniu o różnego rodzaju dodatki, np. na małżonka w wysokości 60% najniższej emerytury oraz o 3% kwoty najniższej emerytury za każdy pełny ha UR powyżej 3 ha UR, przekazany w sposób trwały na powiększenie innego gospodarstwa rolnego, ale nie więcej niż za 20 ha UR powyżej 3 ha UR. Z najnowszych danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wynika, że do 31 marca 2005 r. wpłynęły 25 363 wnioski o udzielenie pomocy finansowej z tego działania. Jednocześnie Agencja zrealizowała płatności w wysokości 1518 tys. zł (od 1 sierpnia 2004 r.) [2]. Atrakcyjność działania i zmniejsza obowiązek płacenia przez beneficjenta podatku dochodowego od osób fizycznych oraz konieczność opłacania składki na fundusz emerytalno-rentowy. Istniejące uregulowanie omawianego działania nie zawsze będzie się przyczyniać do poprawy struktury agrarnej na polskiej wsi, gdyż renty strukturalne można uzyskać po przekazaniu gospodarstwa następcy, co nie prowadzi jednak do powiększenia gospodarstwa.

Wspieranie gospodarstw niskotowarowych, czyli gospodarstw o niezbyt dużym potencjale ekonomicznym, ma podnieść dochodowość polskiego rolnictwa. Pomoc finansowa z tego działania umożliwi podjęcie inwestycji zwiększających towarowość produkcji w gospodarstwach o stosunkowo niewielkim potencjale

ekonomicznym. Gospodarstwa te w dużej mierze prowadzą produkcję na samozaopatrzenie i bez pomocy z zewnątrz nie są w stanie się rozwijać. Pomoc w ramach tego działania przyczynia się do stabilizacji sektora rolnego w Polsce, dlatego cieszy się ono dużą popularnością wśród rolników – według ARiMR do końca marca 2005 r. wpłynęło łącznie aż 116 870 wniosków o pomoc finansową [2]. Indykatywny budżet działania 2 na lata 2004-2006 wynosi 376,3 mln EUR, z czego 80%, czyli 301 mln EUR, to środki unijne [6].

Wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) ma zapewnić ciągłość użytkowania ziemi w celach rolniczych, a tym samym utrzymać żywotność obszarów wiejskich, zachować ich walory krajobrazowe, a dodatkowo promować działania gospodarcze przyjazne dla środowiska. Działanie 3 skierowane jest do gospodarstw położonych na terenach, na których produkcja rolnicza jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki naturalne. Dopłaty wyrównawcze dla gospodarstw rolnych położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania kompensują istniejące utrudnienia w stosunku do gospodarstw położonych poza takimi strefami. W ramach tego działania dokonano wpłat na łączną kwotę 929 069,9 tys. zł [2, s. 38-39]. W indykatywnym budżecie tego działania na 2004 r. przewidziano 244,8 mln EUR (środki unijne i polskie), a na lata 2004-2006 kwotę 976,8 mln EUR [6, s. 127].

Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt to promocja produkcji rolniczej, prowadzonej zgodnie z wymogami ochrony środowiska i kształtowania krajobrazu, ochrony zagrożonych wyginięciem gatunków dzikiej fauny i flory, a także ich siedlisk oraz poprawa świadomości ekologicznej ludności wiejskiej. Takie działanie sprzyja promocji systemów produkcji rolniczej zgodnych z wymogami ochrony środowiska (przeciwdziałanie zanieczyszczeniom wód, erozji gleb), promocji systemów ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich oraz poprawie stanu świadomości ekologicznej wśród społeczności wiejskiej.

W ramach działania 4 wpłynęło 7275 wniosków na łączną kwotę 1 017 411 tys. zł. W ramach pakietu „Rolnictwo ekologiczne” zrealizowano płatności na kwotę 331 761 tys. zł [2, s. 38-39]. W założeniach realizacji tego działania na 2004 r. przewidziano kwotę 70,5 mln EUR, a na lata 2004-2006 – 348,9 mln EUR. Zatem w przeciwieństwie do dwóch poprzednich działań wykorzystanie środków było niepełne.

Zalesianie gruntów rolnych – działanie to ma na celu powiększenie obszarów leśnych przez zalesianie użytków rolnych o niewielkiej przydatności dla rolnictwa. Działanie 5 wiąże się także ze zwiększeniem udziału lasów w globalnym bilansie węgla oraz utrzymaniem i wzmocnieniem ekologicznej stabilności obszarów leśnych.

Do końca marca br. odnotowano 2209 wniosków o płatności na zalesienie gruntów rolnych o powierzchni 9062,5 ha. W PROW na ten cel założono 26,5 mln EUR (101,8 mln EUR w latach 2004-2006).

Dużym zainteresowaniem wśród rolników cieszyło się działanie 6 – **dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE** dotyczących higieny, ochrony środowiska i poprawy dobrostanu zwierząt. W ramach tego działania wpłynęło aż 73 950 wniosków o wsparcie finansowe [2]. Limit pomocy na lata 2004-2006 został wyczerpany już w pierwszym roku funkcjonowania PROW

Z działania 7 PROW – **wspieranie grup producentów rolnych** – istnieje możliwość podniesienia dochodów rolników dzięki zmniejszeniu kosztów marketingu produktów, a także dzięki poprawie jakości produkcji w wyniku stosowania tożsamyh technologii oraz dzięki konfekcjonowaniu produkcji, co sprzyja uzyskaniu wyższych cen. Niestety, te ograniczenia wsparcia oraz limity dla poszczególnych lat (maksymalnie 100 000 EUR w roku pierwszym i drugim, do 50 000 EUR w piątym) powodują, że do 31 marca 2005 r. wpłynęło zaledwie 19 wniosków na przewidywaną kwotę 3048,4 tys. zł [2].

Cele podobne jak w działaniu 7 PROW realizowane są w ramach **wspólnej organizacji rynku świeżych owoców i warzyw**. W ciągu roku złożono zaledwie 7 wniosków o zatwierdzenie programu operacyjnego i dofinansowanie funduszu dla uznanych organizacji producentów. Od grup producentów wstępnie przyjęto również 9 wniosków o przyznanie pomocy finansowej na pokrycie kosztów utworzenia grup i ich działalności. Dla 21 grup organizacji producentów ubiegających się o pomoc wypłacono 16 685,5 tys. zł z tytułu dostarczenia pomidorów do przetwórstwa [2, s. 38-39]. Małe zainteresowanie zakładaniem grup producentów rolnych powoduje, że siła przetargowa dużej liczby rolników w dalszym ciągu będzie niewielka w konfrontacji z silnymi podmiotami skupującymi płody rolne.

Pomoc techniczna (działanie 8) jest instrumentem wsparcia finansowego, który przez monitoring, kontrolę i ocenę ma wzmocnić proces wdrażania PROW, a także zapewnić sprawną, skuteczną i zgodną z prawem jego realizację.

Osiągnięcie przez Polskę celów PROW będzie możliwe dzięki unijnemu dofinansowaniu, którego wielkość ustala Rada Unii Europejskiej na wniosek Komisji. Decyzją Komisji Europejskiej wielkość wsparcia obszarów wiejskich dla 10 nowych państw członkowskich (w tym Polski) wyniesie 5,76 mld EUR w latach 2004-2006 [3]. Znaczna część tych środków trafi do Polski, w przybliżeniu 2866,4 mln EUR, pod warunkiem co najmniej 20% współfinansowania ze środków krajowych, czyli 696,6 mln EUR. W tab. 1 przedstawiono działania wraz z wyszczególnieniem kwot.

Z danych w tab. 1 wynika, że największe dofinansowanie i jednocześnie zainteresowanie Rady Unii Europejskiej uzyskało wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, gdyż stanowi 30,65% pozyskanej kwoty. Na drugim miejscu plasują się: uzupełnienie płatności obszarowych (19,68%) i renty strukturalne 17,88%. Dzięki temu rozwiązaniu wyższa będzie efektywność wykorzystania środków z PROW, gdyż otrzymanie wsparcia dla ONW jest znacznie prostsze od pozostałych działań Planu. Dodatkowym ułatwieniem jest fakt, że wnioski w ramach działania 3 są składane łącznie z

wnioskiem o dopłaty bezpośrednie. W celu większego wykorzystania pomocy z PROW należałoby zwiększyć limit środków w działaniach 2 i 6.

Tabela 1. Finansowanie PROW w latach 2004-2006 (w mln EUR)

Działanie PROW	UE (EAGGF)	Polska
Renty strukturalne	512,4	128,1
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych	301,0	75,3
Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	878,4	219,6
Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt	279,0	49,3
Zalesianie gruntów rolnych	89,4	22,4
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE	194,7	48,7
Grupy producentów rolnych	20,2	5,2
Pomoc techniczna	27,1	6,9
Uzupełnienie płatności obszarowych	564,2	141,1
Razem	2866,4	696,6

Źródło: opracowanie własne.

2) Inne formy wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (SPO i SAPARD)

Sektorowy Program Operacyjny (SPO) jest głównym instrumentem przekształceń strukturalnych w rolnictwie, które mają doprowadzić do wzrostu konkurencyjności gospodarstw. W ramach tego programu można otrzymać środki m.in. na modernizację zakładów przetwórczych bądź gospodarstwa rolnego. W latach 2004-2006 na ten cel przewidziano kwotę 5,8 mld zł ze środków unijnych. Do 13 kwietnia 2005 r. wyczerpano 60% zapotrzebowania na limity. Zdaniem byłego ministra Wojciecha Olejniczaka do końca 2005 roku wyczerpany zostanie cały budżet [19]. Do 31 marca 2005 r. w ramach działania 1.1, czyli wspierania inwestycji w gospodarstwach rolnych, złożono łącznie 33 030 wniosków o pomoc finansową na łączną kwotę 333 0256 tys. zł (dla działań wdrażanych przez ARiMR). Podpisano 1134 umów na kwotę 126 751,1 tys. zł. W przypadku działania 1.2 (ułatwienie startu młodym rolnikom) zawarto 5261 umów na kwotę 265 050 tys. zł i zrealizowano 3032 płatności na łączną kwotę 151 600 tys. zł. Natomiast w ramach działania 1.5 podpisano 52 umowy na kwotę 176 968,3 tys. zł [2, s. 38-39].

SAPARD to kolejny program pomocy finansowej i strukturalnej dla rolnictwa państw kandydujących do UE. Jego celem była pomoc w dostosowaniu sektora rolnego i obszarów wiejskich do poziomu państw „piętnastki”. Współfinansowanie wydatków w programie SAPARD przez UE polegało na zwróceniu części kosztów inwestycji poniesionych przez rolnika dopiero po realizacji projektu inwestycyjnego. Na ogół pomoc nie przekraczała 50% połowy kosztów kwalifikowanych z wyjątkiem terenów poradzieckich. W ramach funkcjonowania tego programu do

31 marca 2005 r. napłynęło 27 761 wniosków dla działań wdrażanych przez ARiMR. Zrealizowano 17 750 płatności na łączną kwotę 2 786 583,2 tys. zł, w tym 819 płatności na kwotę 694 364,8 tys. zł. (działanie 1), 11 225 płatności na kwotę 513 637,7 tys. zł (działanie 2), 3695 płatności na kwotę 1 446 423,4 tys. zł (działanie 3). W ramach działania 4 zrealizowano 2011 płatności na łączną kwotę 132 157,3 tys. zł [2, s. 38-39].

5. Podsumowanie

Wprowadzone reformy WPR są w większym stopniu nastawione na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich – zasada współzależności, modulacja, oderwanie płatności od wielkości produkcji. Skala tych zmian nie jest jednak dostateczna. W dalszym ciągu wydatki na I filar znacznie przewyższają środki przeznaczane na rozwój obszarów wiejskich – II filar WPR. Przedstawiona analiza pokazuje, że przyspieszenie zmian strukturalnych w Polsce wymaga pewnej modyfikacji niektórych działań PROW i SPO. W szczególności dotyczy to działania 1 – renty strukturalne w ramach PROW. Większy limit środków powinien trafić na działanie 2 – wsparcie gospodarstw niskotowarowych oraz na działanie 6 – dostosowania gospodarstw rolnych do standardów UE. Niepokoi mała liczba grup producentów rolnych działających w Polsce. Wzrost i rozszerzenie wsparcia w ramach działania 7 PROW powinny zwiększyć zainteresowanie tworzeniem tego rodzaju grup, co może mieć istotny wpływ na poprawę dochodowości i siły producentów rolnych.

Szczególnie niepokojąca jest kwestia braku wsparcia zatrudnienia na obszarach wiejskich. Mimo nadrzędnego celu „Strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa 2007-2013”, jakim jest „poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi poprzez wzrost gospodarczy, z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska”, zarówno w PROW, jak i SOP brak jest działań bezpośrednio nakierowanych na wzrost zatrudnienia.

Literatura

- [1] *Agricultural Policy in OECD countries*, ODCE, Brussels 2004.
- [2] „Biuletyn Informacyjny MRiRW i ARiMR” 2005 nr 4 (95).
- [3] *Enlargement and agriculture, EUR 5,76 billion for rural development in new member states*, DN: IP/04/45, 14/01/2004.
- [4] Eurobarometer 59.2, October 2003.
- [5] Fischler F., *The CAP, the WTO and enlargement: Looking beyond our common borders*, DN: Speech/04/111, 02/03/2004.
- [6] *General budget of the European Union for the financial year 2004, The figures*, European Commission, Brussels, Luxembourg, January 2004, s. 17
- [7] Guba W., Piskorz W., *Implikacje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski*. UKiE, Warszawa 2002.

- [8] Lichorowicz A., *Wspólna Polityka Rolna*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej, Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
- [9] *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich*, MRiRW, lipiec 2004.
- [10] Poczta W., *Rolnictwo polskie w przededniu integracji z UE*, PWN, Warszawa 2003.
- [11] Pomajda W (red.), *ARiMR dokonania i zadania*, Warszawa 2004.
- [12] Słojewska A., Bielecki J., *Nie ma zgody na zmianę ustaleń*, „Rzeczpospolita” nr 259, 6.11.2003.
- [13] Special Eurobarometer 221.
- [14] Wilkin J., *Kierunki i uwarunkowania wykorzystania instrumentów WPR w odniesieniu do polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo” 2003 nr 1 (118).
- [15] Wilkin J., *Polska wieś. Raport o stanie wsi*, FDPA, Warszawa 2002.
- [16] Załącznik I. Stanowisko Polski (Reforma WPR – końcowy kompromis Prezydencji, 26 czerwca 2003 – DS. 223/03).
- [17] <http://www.agro.eko.org.pl>
- [18] <http://www.bip.minrol.gov.pl>
- [19] <http://www.raportrolny.pl>
- [20] <http://www.ueonline.host.sk>
- [21] <http://www.wlodkowic.pl>
- [22] <http://euro.pap.com.pl>
- [23] <http://www.lkp.org.pl/>

DEVELOPMENT OF POLISH AGRICULTURE IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION OF COMMON AGRICULTURAL POLICY

Summary

The article deals with the most important problems concerning financing of Polish agriculture. The principles and selected instruments of Common Agricultural Policy have been discussed. Then the latest reforms of CAP were analyzed and their influence on Polish agriculture was considered. The last section of the article is an analysis of three agricultural programs: PROW, SPO and SAPARD.

Mgr Małgorzata Kulka i **mgr Wiktor Szydło** są pracownikami Katedry Ekonomii i Gospodarowania Środowiskiem Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.