

WSPÓLNA POLITYKA ROLNA

W ostatnim dziesięcioleciu polskie rolnictwo podlegało bardzo wielu przeobrażeniom. Wśród pozytywnych można wskazać takie, jak wzrost dochodów rolników, możliwość podejmowania działań modernizacyjnych, wzrost eksportu polskich produktów rolnych. Do negatywnych natomiast zaliczyć wypada przykładowo wzrost kosztów środków produkcji, konieczność spełnienia unijnych standardów, zmniejszenie produkcji trzody chlewnej. Niektóre z tych zjawisk stanowią pokłosie uczestnictwa Polski w instrumentach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w sposób bezpośredni, inne mają charakter towarzyszący. Celem niniejszego rozdziału jest próba dokonania podsumowania uczestnictwa Polski w polityce rolnej UE. Dziesięć lat to okres dość krótki, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę perspektywę starych państw członkowskich, uczestniczących w działaniach WPR prawie 60 lat. Nie zwalnia to jednak z obowiązku baczego obserwowania, jak unijna polityka rolna wpływa na polski sektor rolny, czy też szerzej – na obszary wiejskie.

Wejście Polski do UE 1 maja 2004 roku wiązało się z przyjęciem przez nasz kraj zasad WPR. Ponieważ do ugrupowania przystąpiło wówczas aż dziesięć państw o bardzo zróżnicowanym rolnictwie, konieczna stała się reforma polityki rolnej, którą uzgodniono w Luksemburgu w 2003 roku. Dla Polski WPR stanowiła na tamtym etapie bardziej ruchomy cel aniżeli ostateczny punkt odniesienia. Wobec tego fakt członkostwa nie był końcem dyskusji nad odpowiednią polityką rolną dla Polski. Wręcz przeciwnie, status członka UE daje realną możliwość współdecydowania o kształcie WPR.

Dla polskiego sektora rolnego wstąpienie do UE wiązało się z trzema kwestiami. Po pierwsze, z przystąpieniem do Jednolitego Rynku Europejskiego. Po drugie, z koniecznością dostosowania prawodawstwa krajowego do prawa unijnego, zwłaszcza w zakresie unijnych norm jakościowych, środowiskowych i zdrowotnych. Po trzecie, owo członkostwo wiąże się

z możliwością skorzystania z unijnych instrumentów pomocowych – funduszy unijnych dla rolnictwa¹. Fakt wstąpienia do UE miał niebagatelne znaczenie, ponieważ od tej pory Polska jest uczestnikiem stałych negocjacji na temat ewentualnych reform WPR.

WPR jako jedna z pierwszych została poddana ujednoliceniu na szczeblu unijnym, przez co zakres ingerencji wspólnotowych stał się szeroki. Niewiele aspektów polityki rolnej pozostawiono w gestii państw członkowskich. Wysoki zakres uregulowań unijnych w rolnictwie przy niewielkim zakresie uregulowań w innych obszarach sprawia, że wydatki na rolnictwo i rozwój wsi stanowią około połowy wydatków budżetu UE (w zależności od okresu finansowania)². Tak znaczący udział wydatków budżetu UE w finansowaniu WPR uzasadnia poświęcanie dużej uwagi proponowanym reformom w kontekście polskiej strategii integracyjnej. Uczestnictwo w WPR to nie tylko możliwość kreowania polityki na poziomie UE, ale także zdolność do implementowania poszczególnych instrumentów w taki sposób, aby maksymalizować cele własne rozwoju sektora rolnego. Niestety polska strategia integracyjna w zakresie WPR ulegała ciągłym modyfikacjom i przypominała bardziej strategię dostosowawczą niż kreowanie rozwiązań zgodnie z dobrze zdefiniowanym własnym interesem. Powstaje zatem pytanie: na jakich elementach powinna zasadzać się polska strategia integracyjna, jeśli chodzi o rolnictwo?

Polska strategia integracyjna w odniesieniu do sektora rolnego w UE powinna ogniskować się przede wszystkim na podwyższeniu poziomu konkurencyjności i wydajności gospodarstw rolnych. Biorąc pod uwagę obecny stan polskiego rolnictwa i jego uwarunkowania rozwojowe związane z procesem transformacji i stosunkowo szybkim wzrostem gospodarczym (zmiany relacji cenowych), należy stwierdzić, że celowi konkurencyjności służą rozwiązania prowadzące do szybkiej poprawy produktywności, czyli do:

- modernizacji rolnictwa (głównie poprzez wzrost stopy inwestycji w nowe technologie);

¹ Por. Walenty Poczta (red.), *Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR*, Warszawa 2013, s. 7.

² Obecnie jest to ok. 41% wydatków, co w porównaniu z wcześniejszymi latami wskazuje na tendencję malejącą. Przykładowo w 1989 było to 60%, w 2006 – 45%, a w 2009 – 42%. Por.: Commission Staff Working Paper Impact Assessment, Common Agricultural Policy towards 2020 ANNEX 1, SEC(2011) 1153 final/2, z 20 października 2011 roku, s. 12; Benon Zbigniew Szalek, *Kilka prakseologicznych uwag na temat Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej* [w:] Bartłomiej Toszek / Andrzej Wojtaszek (red.), *Perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, Warszawa 2012, s. 33.

- zmian w jego strukturze poprzez alokację zasobów (głównie ziemi) do gospodarstw bardziej efektywnych, bardziej wyspecjalizowanych, z reguły większych;
- wzrostu poziomu wykształcenia rolników i mieszkańców wsi.

Dzięki funduszom UE płynącym na polską wieś krajowy sektor rolny ma szansę rozwoju. Niemniej należy pamiętać o tym, iż od charakteru pomocy będzie zależało tempo nadrabiania zaległości technologicznych i cywilizacyjnych polskiej wsi. W związku z tym ważną sprawą jest zdolność skutecznego wpływania Polski na kierunki reform WPR. W przeciwnym razie sektor rolny nie tylko nie stanie się bardziej konkurencyjny, ale może zostać całkowicie zmarginalizowany. Może to prowadzić do nieopłacalności produkcji żywnościowej w naszym kraju, a to z kolei – do uzależnienia Polski od żywności importowanej z zagranicy. Choć wizja taka charakteryzuje się pewną abstrakcyjnością, to jednak mając na uwadze rację stanu, żadne rozwinięte gospodarczo państwo nie powinno wykluczać scenariusza utraty niezależności żywnościowej.

1. Cele WPR na tle zróżnicowania europejskiego rolnictwa

Ocena uczestnictwa Polski w instrumentach WPR musi zostać poprzedzona analizą tej polityki jako takiej, która ze względu na liczne wyzwania podlegała ciągłym modyfikacjom. Ewaluacja potencjalnych zysków i strat z punktu widzenia polskiego rolnictwa wymaga na początku udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie są cele tej polityki, względnie – czy cele tej polityki odpowiadają celom rozwojowym polskiego rolnictwa. Próbując odpowiedzieć na pierwszą część pytania, należy zwrócić uwagę, iż polityka rolna UE stanowi grupę skoordynowanych działań o charakterze prawnych instrumentów podejmowanych zarówno przez instytucje unijne, jak i państwa członkowskie. Działania, dodajmy, które zostały określone w prawie pierwotnym i pochodnym UE, a które mają zapewnić rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w UE³. WPR należy traktować raczej jako ciągle zmieniający się zestaw regulacji – z punktu widzenia państwa członkowskiego wymaga on zapewnienia możliwości szybkiego dostosowania

³ Por. Stanisław Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 17.

do warunków panujących na rynkach rolnych, również w otoczeniu sektora rolnego.

Cele WPR sformułowane w zupełnie odmiennych warunkach społeczno-politycznych na początku procesu integracji europejskiej⁴ stanowią obecnie punkt odniesienia dla wszystkich działań, tak na poziomie unijnym, jak i krajowym. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej definiuje się je w pięciu wymiarach⁵:

- 1) Zwiększenia wydajności rolnictwa. Ma to się odbywać poprzez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej oraz przez optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej.
- 2) Zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej – głównie przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie.
- 3) Stabilizacji rynków. Ma na celu niwelowanie niekorzystnych dla rolników wahań cen produktów rolnych.
- 4) Zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw dla konsumentów. Chodzi o samowystarczalność żywnościową, co bezpośrednio po drugiej wojnie światowej, gdy panował niedobór żywności, było bardzo istotnym wyzwaniem. Obecnie ten cel jest rozumiany głównie jako zabezpieczenie rynku przed pojawieniem się nań niebezpiecznych, niespełniających standardów produktów żywnościowych.
- 5) Zapewnienia rozsądnych cen dostaw żywności dla konsumentów.

Analizując cele WPR w kontekście uczestnictwa polskiego sektora rolnego, należy zwrócić uwagę na dwa elementy. Pierwszy odnosi się do braku spójności samych celów unijnej polityki⁶ – mają one spełnić dwa rozbieżne dążenia. Z jednej strony chodzi o maksymalizację zysków i stabilizację dla producentów rolnych, z drugiej zaś o niskie ceny i bezpieczeństwo żywności dla konsumentów. Rozbieżność celów musi być brana pod uwagę wtedy, kiedy mowa o uczestnictwie danego państwa

⁴ Por. Julian Tadeusz Krzyżanowski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 7.

⁵ Por. art. 39 ust. 1 TFUE.

⁶ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej posunął się znacznie dalej, stwierdzając, że te pięć celów jest potencjalnie sprzecznych i zasadniczo odmiennych, a zatem one nie mogą być jednocześnie w pełni osiągnięte. Według Trybunału instytucje UE mogą niektórym z tych celów nadać czasowy priorytet, jednakże nie można wprowadzić przy tym dyskryminacji między producentami lub między konsumentami w ramach UE. Zob. Wyrok Trybunału z 13 marca 1968 roku *W. Beus GmbH & Co. przeciwko Hauptzollamt München*. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Finanzgericht München – Niemcy. Sprawa 5–67.

w instrumentach unijnej polityki rolnej. Nierzadko bowiem dochodzi do sytuacji, w której działania UE nie są w pełni spójne. Przykładowo można wskazać wysiłki UE w zakresie wspierania postaw prozdrowotnych, w tym promocji zdrowego stylu życia⁷, ograniczenia użycia tytoniu⁸. Dużą rolę w tym procesie odgrywa Wspólnotowy Fundusz Tytoniowy, którego celem jest propagowanie wiedzy na temat szkodliwych skutków palenia tytoniu⁹. Jednocześnie ta sama UE wspiera dopłatami producentów tytoniu w ramach polityki rolnej¹⁰.

Działania UE stanowią także wypadkową jasno sformułowanych interesów poszczególnych grup lobbujących, które łączy nie tylko przynależność państwowa, ale także branżowa. Na to nakładają się interesy poszczególnych producentów z danych krajów. Dlatego właśnie, na skutek działań lobbujących producentów z Portugalii, marchew została zakwalifikowana jako owoc po to, aby w tym kraju móc subsydiować produkcję dżemu marchewkowego za pomocą subsydiów pochodzących z WPR. Innym przykładem może być uznanie ślimaka za rybę słodkowodną, za czym lobbowała Francja, ponieważ w ramach WPR można było dotować hodowlę ryb, ale już nie ślimaków. UE przyjęła stanowisko Francji, opowiadając się za uznaniem ślimaka za rybę. Wiele budzących wątpliwości przepisów WPR wynika ze standaryzacji towarów na rynku UE¹¹, co z kolei jest rezultatem konieczności pogodzenia w UE sprzecznych interesów.

⁷ Można tutaj przykładowo wskazać na: Biała Księga – Strategia dla Europy w sprawie zagadnień zdrowotnych związanych z odżywianiem, nadwagą i otyłością, COM(2007) 279, wersja ostateczna z 30 maja 2007 roku.

⁸ Por. Wniosek, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, COM(2012) 788 wersja ostateczna z 19 grudnia 2012 roku, a także Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/40/UE z 3 kwietnia 2014 roku w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE, Dz.U. UE, nr L 127 z 29 kwietnia 2014 roku, Zalecenie Rady nr 2003/54/WE z 2 grudnia 2002 roku w sprawie zapobiegania paleniu oraz inicjatyw zmierzających do większego ograniczenia użycia tytoniu, Dz.U. UE, nr L 22 z 25 stycznia 2003 roku.

⁹ Por. Rozporządzenie Komisji nr 2182/2002 z 6 grudnia 2002 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2075/92 w odniesieniu do Wspólnotowego Funduszu Tytoniowego, Dz.U. UE, nr L 331, 7 grudnia 2002 roku, kolejne nowelizacje publikowano w: Dz.U. UE, nr L 78, 16 marca 2004 roku, Dz.U. UE, nr L 301 z 18 listopada 2005 roku.

¹⁰ Por. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 roku ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych, Dz.U. UE, nr L 299 z 16 listopada 2007 roku.

¹¹ Przykładem może być unijne prawo dotyczące żywności modyfikowanej genetycznie. Por. Ewa Kaliszuk, *Znakowanie żywności modyfikowanej genetycznie – rozwiązanie problemu czy*

Nie zawsze jednak działania poszczególnych państw kończą się powodzeniem. Kraje, które tradycyjnie produkują wódkę w UE, takie jak Polska, Szwecja, Finlandia, Litwa, Łotwa i Estonia, prowadziły działania lobbingsowe na rzecz takiej definicji tego alkoholu, aby można było go produkować ze zboża lub ziemniaków¹², co znacznie wzmocniłyby ich własny sektor rolny. Ostatecznie, na skutek sprzeciwu głównie krajów produkujących wina, takich jak Hiszpania, Francja i Włochy, nie udało się osiągnąć zakładanego celu i zawęzić definicji wódki. W konsekwencji można produkować ją z dowolnej rośliny uprawnej, która poddaje się procesowi fermentacji alkoholowej pod warunkiem właściwego oznakowania na butelkach¹³. Pytanie o preferencje konsumenta wydaje się niekiedy schodzić na drugi plan – na pierwszym planie tak mocno rysują się interesy producentów i przetwórców produktów rolnych.

Drugim elementem oceny celów WPR pod kątem kosztów i korzyści polskiego rolnictwa odnosi się do ich aktualności pięćdziesiąt kilka lat po ich sformułowaniu¹⁴. Należy stwierdzić, iż niektóre z celów straciły na aktualności, co nie oznacza ich bezzasadności. Dlatego niektóre z celów należy obecnie – mimo braku ich modyfikacji – rozumieć w odmienny sposób niż pięćdziesiąt kilka lat temu. Jednym z nich jest zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw dla konsumentów. Obecnie, kiedy UE zmaga się z nadprodukcją żywności i nie może znaleźć nań rynków zbytu, ten cel wydaje się anachroniczny. Nie chodzi już bowiem obecnie o zapewnienie dostaw żywności; dlatego w ostatnich dekadach WPR ukierunkowuje swoje działania na jakość żywności w kontekście postaw prozdrowotnych.

W tej sytuacji wątpliwości może budzić inny cel, odnoszący się do zwiększenia wydajności unijnego rolnictwa. Cel ten nie da się pogodzić z nadprodukcją żywności, bowiem zwiększenie wydajności nieuchronnie do tego doprowadzi – przykłady znamy z historii¹⁵. Zwiększenie wydajności należy więc rozumieć raczej jako racjonalizację produkcji rolnej,

przeszkoda w podpisaniu transatlantyckiej umowy o wolnym handlu, „Unia Europejska.pl” 1 (2014), s. 34–44.

¹² Polska jest drugim co do wielkości producentem tego warzywa w UE.

¹³ Komunikat prasowy Parlamentu Europejskiego z 19 czerwca 2007 roku, za: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20070615IPR07881&language=PL>

¹⁴ Por. Komisja Europejska, *Wspólna polityka rolna ciąg dalszy nastąpi*, Luksemburg 2010.

¹⁵ Por. Maciej Jabłoński, *Wspólna Polityka Rolna – kierunki reform* [w:] Marcin Szewczak / Rafał Sura (red.), *Wspólna Polityka Rolna. Tradycja i nowoczesność*, Lublin 2007, s. 9–14; Andrzej Wojtaszek, *Główne determinanty powstania, funkcjonowanie i przyszłe perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej* [w:] Bartłomiej Toszek / Andrzej Wojtaszek (red.), *Perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, op.cit., s. 12–17.

to znaczy dostosowanie asortymentu produktów rolnych do potrzeb rynkowych, słowem do preferencji konsumentów. Ze względu na rozbudowany system subsydiów w ramach polityki rolnej nie zawsze rolnicy odpowiadali na sygnały płynące z rynku, skupiając się raczej na maksymalizacji możliwych do otrzymania dotacji¹⁶. Ponieważ wysoki poziom subsydiowania unijnego rolnictwa jest przyczyną krytyki WPR, zwolennicy wpięrania rolnictwa¹⁷ zwracają uwagę, iż żywność ma charakter podstawowy, a strategiczny charakter rolnictwa uzasadnia według nich dotowanie tego sektora. Wskazuje się, że bezpieczeństwo żywnościowe (rolnictwo) obok militarnego (armia) i energetycznego (surowce energetyczne) ma charakter strategiczny.

Tabela 9. Pomoc dla rolników jako procent wartości produkcji rolnej w krajach OECD w latach 1986–2011 wyrażona w ekwiwalencie subwencji dla producentów rolnych

Kraj	1986–1988	2008	2009	2010	2011
Australia	7	6	3	2	3
Islandia	77	51	48	47	44
Japonia	64	48	48	53	52
Kanada	36	13	20	17	14
Korea Płd.	70	52	52	45	53
Meksyk	29	13	13	12	12
Norwegia	70	62	61	61	58
Nowa Zelandia	10	1	0	0,5	1
OECD	37	21	22	20	19
Szwajcaria	77	58	63	54	54
Turcja	16	25	37	26	20
Unia Europejska	40	22	24	20	18
USA	22	7	10	8	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD: http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/producer-support-estimates-subsidies_20755104-table1

Dodatkowym argumentem za subsydiowaniem rolnictwa jest fakt, iż nie tylko UE jako całość wspiera swoje rolnictwo, robią to także inne rozwinięte państwa na świecie. Poziom wsparcia przedstawiony

¹⁶ Por. Janusz Rowiński, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 17–23.

¹⁷ Na temat stanowiska KE w zakresie zasadności prowadzenia wspólnej polityki rolnej UE patrz: Directorate-General for Agriculture and Rural Development, *Why do we need a Common Agricultural Policy?*, Discussion paper, December 2009, s. 1–7, za: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/reports/why_en.pdf

w ekwiwalencie subwencji dla producentów rolnych wyrażający procentowo udział wszystkich form subsydiowania w wartości finalnej produkcji jest coraz niższy. Jest on obecnie najniższy od połowy lat 80., kiedy to rozpoczęto analizowanie poziomu wspierania rolnictwa. Jest to zgodne z trendem występującym w innych krajach OECD, gdzie poziom wspierania rolnictwa zmniejszył się z 3% produktu krajowego brutto w latach 1986–1988 do 1% w latach 2009–2011¹⁸.

Dokonując oceny WPR w kontekście interesu polskiego rolnictwa, należy się zastanowić, czy WPR niweluje dążenia poszczególnych państw do realizacji krajowych celów sektorów rolnych. Mimo że WPR jest jedną z najbardziej uwspólnotowionych polityk unijnych, to wydaje się, że nie jest to możliwe. WPR nie prowadzi do zaniku interesów narodowych przy wspieraniu sektora rolnego. Co więcej, umożliwia realizację pewnych poczynań narodowych pomimo pozornie sztywnego gorsetu jednolitych mechanizmów WPR. Państwa członkowskie mogą stosować pewne instrumenty, do których można zaliczyć¹⁹:

- akty prawa implementujące rozwiązania na poziomie unijnym do krajowego porządku prawnego;
- zróżnicowany dobór części instrumentów dotyczących wsparcia finansowego;
- dopuszczalne w ramach UE instrumenty wsparcia rolnictwa w ramach własnych działań państw członkowskich.

Możliwości kreowania kształtu WPR i wpływania na sposób jej implementacji wynikają co najmniej z kilku przesłanek, takich jak pozycja danego państwa w UE, umiejętność osiągania swoich interesów w procesie negocjacyjnym czy możliwości negocjacyjne. To na poziomie europejskim. Na poziomie krajowym przesądzającym elementem jest jakość zaplanowanych mechanizmów implementacyjnych, nie zawsze drobiazgowo przewidzianych w regulacjach unijnych. Zdolność wpływania na kształt polityki rolnej to umiejętność wykorzystania marginesu swobody przysługującej państwom członkowskim w poszczególnych kwestiach²⁰. W zależ-

¹⁸ <http://www.minrol.gov.pl/pol/Informacje-branzowe/Opracowania-i-publicacje/Informacje-o-rolnictwie-na-swiecie/BIEZACA-INFORMACJA-O-ROLNICTWIE-NA-SWIECIE-Nr-48-2012>

¹⁹ Por. Stanisław Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, *op. cit.*, s. 68.

²⁰ Por. Grzegorz Dybowski, *Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez Polskę w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Synteza wyników badań prowadzonych w okresie 2005–2003*, Warszawa 2009, s. 59.

ności od obszaru margines swobody jest większy lub mniejszy. Sama KE podkreśla, że pewne decyzje podejmowane są przez państwa członkowskie. Przykładowo Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jest przygotowywany przez państwo członkowskie. Program na lata 2014–2020 będzie musiał być kompatybilny z funduszami w ramach polityki spójności, co daje większe możliwości dla poszczególnych krajów²¹.

Na kształt WPR mają wpływ przede wszystkim państwa członkowskie, dla których sektor rolny ma duże znaczenie. W literaturze przedmiotu funkcjonuje pojęcie żelaznego trójkąta – składają się nań ministrowie rolnictwa (Rada Unii Europejskiej), pracownicy Komisji Europejskiej oraz grupy nacisku działające w obronie interesów rolników²². Każdy z boków tego trójkąta reprezentuje swoje interesy: zapewnienie dotacji dla rolników w kraju na jak najwyższym poziomie, zapewnienie ważnego miejsca WPR w procesie decyzyjnym, wsparcie interesów producentów rolnych na każdym etapie formułowania i wdrażania polityki rolnej²³.

Ciężar dyskusji nad kształtem instrumentów WPR odnosi się do dwóch zagadnień. Pierwsze dotyczy sposobu traktowania gospodarki rolnej w kategoriach czysto ekonomiczno-rynkowych bądź też nie w tych kategoriach (funkcje społeczne rolnictwa i obszarów wiejskich), i wynikające z niego instrumenty wsparcia. Drugie zagadnienie odnosi się do wielkości środków finansowych przeznaczanych na wsparcie rolnictwa w budżecie UE²⁴. Ostatni aspekt jest bardzo często pochodną wielkości sektora rolnego w danym państwie. W istocie linia podziału między państwami członkowskimi w tym zakresie przebiega między państwami beneficjentami a płatnikami budżetu UE. W interesie Polski jako beneficjenta budżetu UE jest możliwe jak najdłuższe utrzymanie instrumentów wsparcia rolnictwa

²¹ Por. Jerzy Plewa, *Stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej 2014–2020 r.* [w:] Senat RP, *Wspólna Polityka Rolna 2020r. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi*, 20 lipca 2012 r., Warszawa 2012, s. 20.

²² Jako przykład można wskazać na Konfederację Rolniczych Organizacji Zawodowych (COPA), która jest najmocniejszym zrzeszeniem ponadnarodowych organizacji branżowych, czy COGECA (General Confederation of Agricultural Cooperatives in the European Union), Europejskie Stowarzyszenie Producentów Nawozów czy Europejskie Stowarzyszenie Bio-przemysłu „Eurobio”. W Polsce taką funkcję mogłyby pełnić grupy producentów rolnych. Zob. Marta Domagalska-Grędys, *Aspekty współdziałania i lobbingu grup i organizacji w kontekście zmian wspólnej polityki rolnej*, „*Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*” 90 (2011), s. 48–50, <http://www.copa.cogeca.be/Main.aspx?page=GeopaMembers&lang=pl>

²³ Por. Simon Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 338–340.

²⁴ Por. Stanisław Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, op.cit.*, s. 69.

i obszarów wiejskich, głównie ze względu na niedoinwestowanie polskich gospodarstw.

Kształtowanie WPR to także do pewnego stopnia proces polegający na wyważaniu interesów narodowych, zwłaszcza krajów, w których sektor rolny jest bardzo mocny. W tym kontekście pozycja Francji była i jest bardzo mocna, głównie za sprawą silnych organizacji rolniczych. Francja jako jeden z niewielu krajów przez wiele lat utrudniała zrównanie praw wynikających ze wspólnej organizacji rynków rolnych²⁵. Sprawa dotyczyła obrotu produktami rolnymi wytwarzanymi między innymi w Hiszpanii i Portugalii nawet po akcesji tych państw do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

Rolnicy francuscy²⁶ niszczyli żywność, głównie owoce i warzywa, na przykład truskawki pochodzące z Hiszpanii czy pomidory z Belgii. Działania te polegały między innymi na zatrzymywaniu samochodów ciężarowych przywożących tego rodzaju produkty do Francji i niszczeniu ładunku, groźbach wobec francuskich sklepów wielkopowierzchniowych prowadzących sprzedaż produktów rolnych pochodzących z innych państw członkowskich. Dochodziło także do niszczenia tego typu towarów znajdujących się na półkach sklepów francuskich. W sprawie zabrał głos ówczesny Europejski Trybunał Sprawiedliwości²⁷, upominając Francję za działania niezabezpieczające swobody przepływu towarów, w tym wspólnej organizacji rynków produktów rolnych²⁸.

Siła oddziaływania producentów rolnych na kształt WPR uzależniona jest również od specyfiki rolnictwa w danym kraju. Przykładem może być mocne oddziaływanie Szwecji na instrumenty WPR dotyczące rybołówstwa, zwłaszcza morskiego. Stąd w tym zakresie bardziej odczuwalna jest stosunkowo większa rola i wpływ Szwecji, dla której ten sektor gospodarki odgrywa istotne znaczenie, co niekoniecznie odpowiada wielkości rolnictwa i jego wkładu w PKB Szwecji. W toku integracji europejskiej,

²⁵ Na temat podjęcia wspólnej organizacji rynków rolnych patrz: Joanna Zięba, *Traktatowe środki regulowania wspólnej polityki rolnej a zasady ogólne* [w:] Alina Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 21–23.

²⁶ KE stwierdziła, że od 1993 roku niektóre organizacje rolników francuskich, w tym organizacja o nazwie „Coordination rurale”, rozpoczęły kampanię systematycznej kontroli oferowanych produktów rolnych pochodzących z innych państw członkowskich, charakteryzującą się w szczególności groźbami pod adresem hurtowników i detalistów, mającymi skłonić ich do zaopatrywania się wyłącznie w produkty francuskie, narzucaniem minimalnej ceny sprzedaży produktów zagranicznych oraz przeprowadzaniem kontroli mających na celu sprawdzenie, czy handlowcy stosują się do tych zaleceń.

²⁷ Obecnie Trybunał Sprawiedliwości UE.

²⁸ Por. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 9 grudnia 1997 roku w sprawie nr C-265/95.

czyli rozszerzenia Wspólnot/UE, liczba interesów narodowych koniecznych do uwzględnienia znacznie się rozszerzyła. Przykładem może być przystąpienie Wielkiej Brytanii do EWG w 1973 roku. Stworzyło to nową sytuację, w której rolnictwo miało zupełnie inną strukturę gospodarowania (wyższa średnia wielkości gospodarstwa rolnego) w stosunku do średniej EWG²⁹.

Nie ma możliwości dokonania bilansu uczestnictwa polskiego rolnictwa, względnie siły oddziaływania polskiego rolnictwa na kształt WPR, bez wzięcia pod uwagę skomplikowanych mechanizmów jej formułowania oraz wdrażania. Ważkość tego procesu jest uzależniona od interesów podmiotów tu wspomnianych. Należy także pamiętać (o czym będzie jeszcze mowa) o zewnętrznych warunkach ewolucji WPR. Chodzi o dążenie Światowej Organizacji Handlu (WTO) do liberalizacji handlu produktami rolnymi. Stanowisko WTO ma na celu zmniejszanie subwencji w ramach WPR, które ograniczają handel produktami rolnymi z krajami trzecimi, a które UE stosuje w celu ochrony własnego rolnictwa³⁰.

2. Ewolucyjny kształt WPR a polska strategia rozwoju rolnictwa

WPR, z uwagi na zmieniające się uwarunkowania, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne, podlegała na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat istotnym zmianom. Najważniejsze to: reforma MacSharry'ego z 1992 roku, Agenda 2000 uzgodniona w 1999 roku, reforma WPR uzgodniona w Luksemburgu w czerwcu 2003 roku, przegląd śródkresowy z 2008 roku oraz ostatnia reforma z 2013 roku. Ostatnie trzy reformy są istotne, ponieważ wdrażanie ich poszczególnych elementów i dopracowywanie szczegółów odbywa się z pełnym udziałem polskiego rolnictwa.

Założeniem reformy MacSharry'ego³¹ było systematyczne zmniejszanie poziomu gwarantowanych cen minimalnych na artykuły rolne, co rekompensowano przez wprowadzenie systemu dopłat bezpośrednich. W ten sposób chciano utrzymać poziom dochodów rolniczych po spadku cen na produkty rolne w ramach WPR. Plan MacSharry'ego³² po raz pierwszy

²⁹ Por. Stanisław Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, op.cit., s. 69.

³⁰ Por. Andrzej Czyżewski / Agnieszka Poczta-Wajda, *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*, Warszawa 2011, s. 158–160.

³¹ Por. Janusz Rowiński, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, op.cit., s. 24–36.

³² Irlandczyk Ray MacSharry, ówczesny Komisarz do spraw rolnictwa.

zakładał ekstensyfikację produkcji rolnej poprzez wprowadzenie obowiązku odłogowania części użytków rolnych dla producentów produkujących ponad 92 tony zbóż rocznie.

Propozycje pogłębienia i rozszerzenia reform z 1992 roku poprzez dalsze odchodzenie od wysokich cen rynkowych na rzecz płatności bezpośrednich zawierała Agenda 2000 – dokument przedłożony przez Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques’a Santera Parlamentowi Europejskiemu 15 lipca 1997 roku. Ostateczny kształt Agendzie 2000 nadano na spotkaniu przywódców krajów członkowskich UE pod koniec marca 1999 roku w Berlinie. Reformą objęto sektory niektórych upraw polowych (zboża, oleiste, wysokobiałkowe, ziemniaki) oraz produkcję wołowiny i mleka³³.

Reforma była odpowiedzią na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne (krytyka na forum WTO³⁴) i wewnętrzne (krytyka WPR m.in. ze strony konsumentów i podatników). Jednocześnie wraz ze zmniejszającym się gospodarczym zapleczem sektora (malejący udział w PKB) wzrastała jego rola pozaprodukcyjna. To właśnie znalazło swoje odzwierciedlenie w Agendzie 2000, gdzie większy nacisk położono na rozwój obszarów wiejskich. W związku z tym zaczęto wspierać nie tylko jego funkcję produkcyjną, ale także funkcję pozaprodukcyjną – świadczenie usług na rzecz środowiska naturalnego – tak zwane rolnictwo wielofunkcyjne i zrównoważone³⁵.

Twórcy reformy uzgodnionej w Luksemburgu w czerwcu 2003 roku wyszli z kolei z założenia, że europejskie rolnictwo musi być bardziej zorientowane na rynek oraz w wyższym stopniu ma odpowiadać na oczekiwania konsumentów co do jakości żywności. Urynkowieniu sektora rolnego ma służyć wprowadzenie jednolitej płatności obszarowej, której wysokość nie będzie zależała od wielkości produkcji w gospodarstwie (*decoupling*). Aby zagwarantować wysoką jakość żywności, Komisja zdecydowała się na wprowadzenie od 1 stycznia 2005 roku zasady współzależności (*cross-compliance*), w myśl której uzyskanie dopłaty bezpośredniej przez gospodarstwo zostało uzależnione od spełnienia przez nie standardów ochrony środowiska, weterynaryjnych i jakościowych.

³³ Por. *Płatności bezpośrednie w UE jako Instrument wsparcia sektora rolnego – przeszłość, terażniejszość, przyszłość*, Warszawa 2004, s. 3, <http://www.fapa.com.pl/saeper>

³⁴ WTO – World Trade Organization, organizacja powstała w 1994 roku na bazie GATT na mocy Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu sporządzonego w Marakeszu 15 kwietnia 1994. Polska jest członkiem współzałożycielem WTO. Por. Dz.U. z 1995 r., nr 98 poz. 483.

³⁵ Por. Wanda Chmielewska-Gill / Joanna Czapla / Jerzy Dąbrowski / Joanna Gzuba, *Wspólna Polityka Rolna zasady funkcjonowania oraz ich reforma*, Warszawa 2003, s. 7.

Polska została objęta reformą WPR zgodnie z art. 23 Traktatu Akcesyjnego. Podczas szczytu Rady Europejskiej w Luksemburgu polski rząd zgłosił szereg zastrzeżeń do jej postanowień. Najważniejsze z nich dotyczyło wyłączenia nowo wprowadzanych dopłat z mechanizmu *phasing-in* (mechanizm stopniowego dochodzenia do pełnej wysokości dopłat), jak też zrekompensowania polskim producentom zniesienia interwencji na rynku żyta (rząd skierował pozew do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczący decyzji Rady nr 2004/281/WE ustanawiającej mechanizm wdrażania płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich, który różnicuje rolników ze starej i nowej UE). Ostatecznie poziom dopłat bezpośrednich w pierwszym roku członkostwa wynosił zaledwie 25% stawki, a pełna stawka (w rozumieniu Traktatu Akcesyjnego) została osiągnięta dopiero w 2013 roku³⁶.

Różnicowanie stawek płatności bezpośrednich jest zagadnieniem szerszym, ponieważ dotyczy wszystkich państw członkowskich, choć w głównej mierze nowych krajów UE. Na lata 2017–2013 w przeliczeniu na jeden hektar kraje UE-12 uzyskują średnio nieco ponad połowę przeciętnej unijnej dopłaty, podczas gdy w UE-15 wartość ta jest wyższa niemal o 19%. Wynika to nie tylko z mniejszej produktywności rolnictwa (niższy plon referencyjny) w państwach UE-12, ale także ze stosowania w nich niepełnych dopłat, wynikających z mechanizmu *phasing-in*. Biorąc pod uwagę wysokość dopłat do jednego gospodarstwa oraz jednej osoby pełnozatrudnionej, dysproporcje te są jeszcze większe³⁷.

Tabela 10. Poziom wsparcia w ramach dopłat bezpośrednich w latach 2007–2013 w UE

Kraj	Wartość dopłat bezpośrednich w latach 2007–2013 ¹ w przeliczeniu na					
	1 gospodarstwo rolne ²		1 ha UR ²		1 AWU ²	
	euro	UE-27 = 100	euro	UE-27 = 100	euro	UE-27 = 100
Austria	34 753,6	146,7	1 813,3	106,0	45 672,1	165,4
Belgia	88 894,6	375,3	3 105,2	181,5	65 058,4	235,6
Bulgaria	5 486,6	23,2	886,9	51,8	5 471,9	19,8
Cypr	6 528,4	27,6	2 142,7	125,2	13 646,7	49,4
Czechy	198 738,7	839,0	1 304,2	76,2	42 070,2	152,3
Dania	162 214,5	684,8	2 718,4	158,9	129 574,1	469,2
Estonia	25 390,8	107,2	529,2	30,9	19 821,4	71,8
Finlandia	62 130,0	262,3	1 732,1	101,2	66 436,3	240,6

³⁶ Por. Jan W. Tkaczyński / Rafał Willa / Marek Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele – działania – środki*, Kraków 2008, s. 168.

³⁷ Por. Walenty Poczta (red.), *Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR*, op.cit., s. 178–179.

Francja	114 134,5	481,8	2 116,0	123,7	75 551,9	273,6
Grecja	18 137,4	76,6	3 827,3	223,7	27 432,1	99,3
Hiszpania	35 151,9	148,4	1 464,8	85,6	39 139,0	141,7
Holandia	83 448,8	352,3	3 223,2	188,4	37 324,6	135,1
Irlandia	67 079,3	283,2	1 880,0	109,9	56 747,2	205,5
Litwa	9 426,1	39,8	687,1	40,2	12 839,0	46,5
Luksemburg	113 720,4	480,1	1 998,4	116,8	69 748,5	252,5
Łotwa	8 771,8	37,0	407,2	23,8	8 590,5	31,1
Malta	2 125,9	9,0	2 326,5	136,0	5 469,8	19,8
Niemcy	135 258,5	571,0	2 422,2	141,6	74 170,2	268,6
Polska	10 099,3	42,6	1 053,2	61,6	8 019,9	29,0
Portugalia	13 572,3	57,3	1 129,5	66,0	11 401,3	41,3
Rumunia	1 547,7	6,5	442,4	25,9	2 759,1	10,0
Słowacja	79 437,2	335,3	1 025,1	59,9	34 629,0	125,4
Słowenia	9 604,8	40,5	1 485,6	86,8	9 354,2	33,9
Szwecja	75 205,9	317,5	1 743,6	101,9	94 043,7	340,5
Węgry	11 382,2	48,0	1 401,0	81,9	15 503,0	56,1
Wielka Brytania	122 879,7	518,7	1 736,1	101,5	90 959,9	329,3
Włochy	17 871,0	75,4	2 253,2	131,7	30 370,2	110,0
UE-27	23 688,8	100,0	1 710,9	100,0	27 618,1	100,0
UE-15	46 659,6	197,0	2 032,5	118,8	49 601,8	179,6
UE-12	5 894,5	24,9	868,4	50,8	7 428,9	26,9

* Łącznie z uzupełnieniem dla Bułgarii i Rumuni z II filaru.

** Dane dotyczące liczby gospodarstw, powierzchni UR oraz AWU dla 2010 roku. „AWU” – oznacza umowne roczne jednostki pracy (z ang. Annual Work Unit), wyrażające ekwiwalent pełnego etatu wynoszącego w sektorze rolnym 1800 godzin rocznie – 225 pracujących dni po 8 godzin dziennie (według metodyki Eurostatu). W wybranych krajach, w tym w Polsce, roczny czas pracy 1 AWU określony jest przez przepisy krajowe i wynosi przykładowo w: Danii – 1760 h (220 dni), Francji – 1824 h (228 dni), Grecji – 2200 h (275 dni), Hiszpanii – 1824 h (228 dni), Polsce 2120 h (265 dni).

Źródło: *Ibidem*, s. 181.

Poza dopłatami bezpośrednimi drugim ważnym zagadnieniem w toku negocjacji warunków uczestnictwa polskiego rolnictwa w WPR były limity kwot produkcyjnych. Limit produkcji mleka został ustalony na 9,38 mld kg, co na początku wystarczało na produkcję krajową, obecnie kwota została przekroczona. W przypadku cukru wynegocjowano 1,58 mln ton kwoty A i prawie 92 tys. ton kwoty B. Było to znacznie poniżej naszych możliwości – przed przystąpieniem do UE produkcja cukru w Polsce wahała się w okolicach 2 mln ton rocznie.

Polska delegacja zwróciła również uwagę na konieczność ustanowienia okresu przejściowego we wprowadzaniu zasady współzależności. Stare państwa członkowskie w ramach tego systemu mogły wybrać między dwoma rodzajami płatności: jednolitą płatnością na gospodarstwo (JPG) a jednolitą płatnością regionalną (JPR). W przypadku jednolitej płatności

na gospodarstwo wymagane jest prowadzenie określonych upraw lub chów określonych zwierząt w gospodarstwie. Wysokość płatności na hektar użytków rolnych jest obliczana na podstawie płatności otrzymywanej w okresie referencyjnym. Obszarem, który jest brany pod uwagę przy wyliczaniu wysokości JPG, są użytki rolne przeznaczone pod uprawy wieloletnie, lasy i ziemia użytkowana w celach nierolniczych.

Wynegocjowane w Kopenhadze warunki integracji polskiego rolnictwa z rolnictwem UE, a zwłaszcza system płatności obszarowych, są bliższe założeniom reformy WPR niż zasady wspierania gospodarstw w starych państwach członkowskich UE. W Polsce wysokość dopłat bezpośrednich wynika z powierzchni gospodarstwa, a nie wielkości produkcji. Uproszczony system przyznawania dopłat bezpośrednich jest bardzo bliski zarówno systemowi JPG, jak i JPR. W tym sensie oddzielenie wysokości dopłat od wielkości produkcji było dla polskich rolników jedynie lekką modyfikacją funkcjonującego systemu dopłat obowiązującego od momentu akcesji. Wynikający z reformy luksemburskiej nowy system wsparcia gospodarstw rolnych jednoznacznie wskazuje na odejście od promowania rolnictwa przemysłowego na rzecz zrównoważonej produkcji rolnej³⁸.

Kolejna reforma WPR została wprowadzona wraz z przeglądem śródookresowym w 2008 roku. W listopadzie 2008 roku przyjęto polityczne porozumienie ministrów rolnictwa państw UE w sprawie oceny funkcjonowania wspólnej polityki rolnej, którego celem miało być unowocześnienie, uproszczenie i usprawnienie WPR. Nie bez znaczenia pozostawały także zagadnienia związane ze zniesieniem ograniczeń nałożonych na rolników, umożliwiając im w ten sposób reagowanie w odpowiedniejszy sposób na sygnały rynkowe oraz stawienie czoła nowym wyzwaniom³⁹.

KE w październiku 2011 roku przedstawiła swoje propozycje rozporządzeń na okres finansowy 2014–2020. Propozycjami objęto siedem projektów rozporządzeń. Według stanowiska KE przyszła WPR będzie odnosiła się nie tylko do małej, choć niezbędnej części gospodarki UE, ale będzie także polityką o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa żywnościowego, środowiska naturalnego i zrównoważenia terytorialnego. W okresie na lata 2014–2020 planuje się utrzymanie dwóch filarów WPR (tj. polityki wsparcia rolnictwa oraz wsparcia rozwoju obszarów

³⁸ Na temat rolnictwa zrównoważonego patrz: Władysław Szymański, *Racjonalność globalna a konkurencyjność ekonomiczno-społeczna rolnictwa* [w:] Józef Zegar (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym* (19), Warszawa 2013, s. 27–40.

³⁹ Por. Jan W. Tkaczyński / Marek Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013, s. 543–446.

wiejskich), co jest zgodne z podejściem *Strategii Europa 2020*⁴⁰. W kwestiach finansowych zakłada się utrzymanie obecnego poziomu budżetu WPR i podziału środków pomiędzy oba filary w wymiarze nominalnym, co oznacza spadek jego wartości realnej. Pozostawia się do decyzji państw członkowskich możliwość przesunięcia 10% środków z filaru I do II. Tymczasem państwa o stawce płatności poniżej 90% średniej UE mają dodatkowo możliwość przeniesienia do 5% kwot z filaru II na podniesienie stawek w filarze I. Przewiduje się również stopniowe zmniejszanie różnic w wysokości płatności bezpośrednich między poszczególnymi państwami. Ma się to odbywać zgodnie z propozycją KE do 2017 roku. Jedna trzecia różnicy między obecnym poziomem a poziomem 90% średniej zostałyby zniwelowana w przypadku państw o najniższym obecnie poziomie płatności. W przypadku Polski oznacza to wzrost stawki o 2,71%. W ciągu najbliższych siedmiu lat w ramach WPR Unia Europejska zamierza zainwestować ponad 32 mld euro w polski sektor rolnictwa i obszary wiejskie⁴¹.

Zakres oddziaływania WPR na polskie rolnictwo to nie tylko poszczególne instrumenty, ale także pewne zmiany zachodzące w państwach członkowskich, bezpośrednio od niego niezależne. Chodzi o zmiany społeczne, gospodarcze i polityczne, które sprawiają, iż WPR musi się do nich dostosować, a które zmniejszają znaczenie sektora rolnego w całej gospodarce. Od lat 70. znacznie zmienił się status rolnictwa w gospodarce narodowej. Jedynie dla przykładu można podać, że w latach 1970–2008 w UE procentowy udział rolników wśród osób pracujących spadł z 20 do 5,5%. Dodatkowo dochody z rolnictwa w 2008 roku wyniosły niecałe 2% PKB⁴².

Dane w tabeli 11 wskazują wyraźnie na spadek strategicznego znaczenia rolnictwa. Jest to bowiem sektor, który utracił swoje znaczenie w co najmniej dwóch wymiarach. W wymiarze gospodarczym udział rolnictwa w tworzeniu PKB ma (z pewnymi wyjątkami) tendencję malejącą. Sektor rolny, mimo iż strategiczny ze względu na produkcję żywności gospodarczo, nie może decydować o konkurencyjności gospodarki. Rolnictwo nie może więc stanowić swego rodzaju jęczyczka u wagi. W wymiarze politycznym aktywni zawodowo rolnicy stanowią mniej aniżeli 6% elektoratu, choć w słabiej rozwiniętych krajach UE wskaźnik ten jest

⁴⁰ Por. Janusz Rowiński, *Założenia Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014–2020* [w:] Janusz Rowiński / Małgorzata Bułkowska, *Strategie i kierunki rozwoju rolnictwa europejskiego (1) Materiały do syntezy*, Warszawa 2012, s. 19–22.

⁴¹ Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju Rolnictwa, Polska Wspólna Polityka Rolna, maj 2014, s. 1, za: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-in-your-country/pdf/pl_pl.pdf

⁴² Simon Hix, *System polityczny Unii Europejskiej, op.cit.*, s. 340, źródło jak w Tabeli 11.

bardziej zróżnicowany. Najczęściej wysoki wskaźnik zatrudnienia w rolnictwie odnosi się do państw, które przystąpiły do UE w 2004 i po tym roku⁴³. Jeśli chodzi o wymiar społeczny, to obszary wiejskie wydają się nie tracić na znaczeniu głównie ze względu na to, iż⁴⁴ zajmują one 92% terytorium państw członkowskich zamieszkałych przez 56% ludności. Tereny rolnicze oraz lasy stanowią około 77% powierzchni państw członkowskich. Stąd zmiany WPR odnoszą się do wzmacniania wymiaru społecznego WPR kosztem rdzenia instrumentów polityki, tj. produkcji rolnej.

Tabela 11. Poziom zróżnicowania rolnictwa w Unii Europejskiej (jeżeli nie podano inaczej, dane za 2008 rok)

Kraj	Powierzchnia użytków rolnych w tys. ha (2010)	Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w ha (2007)	Udział rolnictwa w PKB w %	Procentowy udział zatrudnienia w rolnictwie	Wartość produkcji rolnej (w mln euro 2011)	Bilans handlowy żywnością i produktami rolnymi (w mln euro 2010)
Austria	3 169,0	19,3	1,7	5,2	7 154	-724
Belgia	1 365,0	28,6	0,7	1,8	7 607	3 472
Bulgaria	5 030,0	6,2	6,9	19,8	4 349	734
Cypr	121,0	3,6	2,3	4,6	706	-667
Czechy	3 546,0	89,3	2,5	3,5	4 834	-1 508
Dania	2 639,0	59,7	1,0	2,8	10 575	5 386
Estonia	932,0	38,9	2,8	4,1	811	-269
EU-27	183 875,0	12,6	1,9	5,5	392 205	-6 832
EU-15	132 196,0	22,0	1,6	3,4	b.d.	-6 827
EU-12	b.d.	b.d.	4,3	14,1	b.d.	b.d.
Finlandia	2 296,0	33,6	2,9	4,9	4 633	-2 151
Francja	35 178,0	52,1	2,1	3,2	72 224	11399
Grecja	3 819,0	4,7	3,1	11,5	10 926	-1 862
Hiszpania	22 798,0	23,8	2,7	4,4	41 375	5 781
Holandia	1 921,0	24,9	1,8	2,8	25 433	26 025
Irlandia	4 190,0	32,3	1,3	5,3	6 628	7 080
Litwa	2 689,0	11,5	3,7	9,3	2 586	457
Luksemburg	131,0	56,8	0,4	1,4	352	-871

⁴³ Por. European Commission, *How many people work in agriculture in the European Union?*, „EU Agricultural Economics Briefs” 8 (2013) s. 4–8.

⁴⁴ Na temat metodologii wyznaczania obszarów wiejskich patrz: Zdzisław Plusiecki / Robert Kmiecik / Maciej Walkowski, *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 211.

Łotwa	1 833,0	16,5	3,0	8,8	1 078	-209
Malta	10,0	0,9	1,8	2,5	129	-321
Polska	15 615,0	6,5	3,7	13,4	22 570	2 313
Portugalia	3 686,0	12,6	2,4	11,1	6 298	-3 075
Rumunia	13 711,0	3,5	7,4	27,8	18 048	-756
Słowacja	1 930,0	28,1	4,2	3,21	2 295	-1 058
Słowenia	469,0	6,5	2,5	8,5	1 232	-771
Szwecja	3 067,0	42,9	1,8	2,1	5 789	-4 337
Węgry	5 783,0	6,8	4,2	7,1	7 760	2 060
Wielka Brytania	17 709,0	53,8	0,8	1,8	27 017	-22 527
Włochy	13 338,0	7,6	2,0	3,9	47 508	-5 241

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2011/pdf/tables-maps-graphs_en.pdf; http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2011/pdf/tables-maps-graphs_en.pdf; http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2011/full-text_en.pdf; http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2011/indicators_en.pdf; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agriculture/data/main_tables

Zróźnicowanie unijnego rolnictwa⁴⁵ jest naturalnie dużym wyzwaniem dla kształtu instrumentów WPR. Nie zmienia to faktu, że bez jasnej wizji rozwoju rolnictwa nie uda się podnieść jego konkurencyjności. Sformułowanie celów rozwoju polskiego sektora rolnego jest istotne, ponieważ pozwala w dalszej kolejności na identyfikację działań, które przyczyniają się do realizacji celów. W rezultacie społecznej debaty nad rozwojem wsi i rolnictwa w Polsce na przestrzeni lat powstało wiele dokumentów programowych, w których określano cele strategiczne i wskazywano sposoby ich realizacji.

Były to dokumenty opracowywane na potrzeby programowania środków unijnych w poszczególnych okresach finansowania. Ważniejsze z tych dokumentów to: *Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, przyjęta przez Radę Ministrów w kwietniu 1998 roku oraz *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*, przyjęta przez Radę Ministrów w lipcu 1999 roku i obejmująca lata 2000–2006; *Program działań na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich z 2000 roku*. Zakres działań zmierzających do realizacji tych strategii można znaleźć w *Pakcie dla Wsi i Rolnictwa* (z 1999 roku), przygotowanym przez rząd we współpracy z partnerami społecznymi reprezentującymi różne środowiska polskiej wsi.

⁴⁵ Por. Eurostat, *Agriculture, forestry and fishery statistics 2013 edition*, Luxembourg 2013, s. 21–41.

Nowszym rządowym dokumentem, o którym nie sposób tutaj nie wspomnieć, jest *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013*, przyjęta przez Radę Ministrów 25 czerwca 2005 roku. Celem nadrzędnym *Strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013* jest poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi poprzez wzrost gospodarczy, z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska⁴⁶. Cel główny zostanie osiągnięty w drodze realizacji celów szczegółowych *Strategii*, takich jak:

- 1) wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich;
- 2) poprawa konkurencyjności rolnictwa;
- 3) wzmocnienie przetwórstwa rolno-spożywczego w kierunku poprawy jakości i bezpieczeństwa żywności.

W dokumencie zakłada się realizację modelu wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa. Ma to się odbywać poprzez zrównoważony rozwój obszarów wiejskich⁴⁷, dzięki różnicowaniu działalności w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów, kształtowanie produkcji rolnej w zgodzie z wymogami środowiska i przy zachowaniu walorów krajozrazowych. Ważną rolę będzie odgrywać również poprawa infrastruktury społecznej i technicznej na obszarach wiejskich⁴⁸. Wszystkie te działania będą służyć zmniejszaniu bezrobocia, w tym strukturalnego na obszarach wiejskich.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż *Strategia* na lata 2007–2013 zdaje się w pierwszej kolejności uwzględniać w swoich działaniach główne zasady WPR, a dopiero w drugiej ma na względzie rzeczywiste potrzeby rozwoju polskiego sektora rolnego. Sprawia to wrażenie, że strona polska starała się jedynie dostosować swoje priorytety rozwoju do zasad kolejnych reform WPR. Wynika to z faktu, że Polska nastawiona jest na jak największą absorpcję środków finansowych w ramach unijnych funduszy rolnych, zamiast w sposób dojrzały maksymalizować efekty ekonomiczne i społeczne tych instrumentów. Stan pożądaný można osiągnąć jedynie poprzez kreowanie instrumentów polityki rolnej, tak aby zwiększyć konkurencyjność sektora.

⁴⁶ Por. *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 25 czerwca 2005, s. 3.

⁴⁷ Na temat zrównoważonej koncepcji rolnictwa w podejściu KE patrz: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, COM(2012) 79 final, 29 lutego 2012 roku, s. 4–9.

⁴⁸ Por. *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013*, op.cit., s. 3.

Zarówno w *Pakcie na rzecz Wsi i Rolnictwa*, jak i w *Strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013* akcentuje się potrzebę zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Jednak w przypadku Polski motywem przewodnim tej koncepcji jest potrzeba absorpcji nadmiaru siły roboczej w rolnictwie, podczas gdy w UE jest nim wola zahamowania wyludniania się obszarów wiejskich (co jest możliwe poprzez zapewnienie odpowiednich dochodów i stworzenie atrakcyjnych warunków życia na wsi) oraz sprostanie oczekiwaniom społecznym wobec jakości produktów rolnych i ochrony środowiska naturalnego. Dlatego wśród celów strategicznych rozwoju obszarów wiejskich w Polsce tak ważne miejsce zajmują: wzrost zatrudnienia w sektorze pozarolniczym, podniesienie poziomu edukacji czy poprawa infrastruktury technicznej – działania służące tak zwanemu wielofunkcyjnemu rozwojowi obszarów wiejskich⁴⁹. W przypadku Unii Europejskiej działania takie mają mniejsze znaczenie, natomiast eksponuje się potrzebę rozwoju i wspierania nowych aspektów i funkcji samej produkcji rolnej: metod produkcji sprzyjających środowisku i bioróżnorodności oraz utrzymania krajobrazu i tradycji w ramach koncepcji tak zwanej wielofunkcyjności rolnictwa⁵⁰.

Dnia 25 kwietnia 2012 roku Rada Ministrów przyjęła *Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020*. W dokumencie tym określa się najważniejsze kierunki rozwojowe w sektorze rolno-spożywczym i na obszarach wiejskich. Jako cel ustanowiono: poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, do zrównoważonego rozwoju kraju⁵¹. W tym kontekście *Strategia* wykazuje spójność z obecnymi kierunkami rozwoju UE określonymi w *Strategii Europa 2020*. Ramy finansowe *Strategii* zakładają, że niemal połowa kierunków interwencji będzie finansowana ze środków europejskich na lata 2014–2020. Ponieważ w nowym okresie finansowania polityka rolna jest programowana łącznie z polityką spójności, to będzie ona finansowana z funduszy podejmujących interwencję z tych dwóch polityk⁵².

⁴⁹ Na temat koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa unijnego patrz: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, *Kierunki rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście realizacji celów określonych w przygotowywanych obecnie dokumentach strategicznych*, Warszawa 2010, s. 16–17.

⁵⁰ *Potencjalne preferencje Polski, co do kierunku reform WPR*, Warszawa 2001, s. 7–8.

⁵¹ *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020*, Dz.U. RP z 9 listopada 2012 roku, poz. 839, s. 17.

⁵² Por. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Polski sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie po 10 latach członkostwa w UE – przegląd najważniejszych zmian*, 2014, s. 20,

Większość analizowanych dokumentów programowych określających kierunki rozwoju polskiego rolnictwa nawiązuje do dwóch elementów stanowiących obecnie zasadniczy człon polityki rolnej UE. Dotyczy to łączenia modernizacji sektora z wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich. Zważywszy na stan rozwoju polskiego rolnictwa, należy się poważnie zastanowić nad celami krajowej polityki rolnej w ramach WPR, które wymagają odpowiedzi na pytanie o wybór optymalnej ścieżki rozwojowej. W analizowanych dokumentach nie udziela się jednoznacznej odpowiedzi co do realizacji strategii maksymalnego wpisywania się w priorytety unijne.

Pytania o wybór konkretnej ścieżki rozwojowej można sformułować bardzo konkretnie. Dla przykładu są to: Czy wsparcie powinno być kierowane do rolnictwa typu rodzinnego, czy też powinno być wykorzystywane jako koło zamachowe dla rozwoju dużych producentów typu gospodarstwo – firma? Do kogo powinno być kierowane wsparcie? Do gospodarstw dysfunkcyjnych ze względu na zawodność rynku, czy do tych, które będą zainteresowane otrzymaniem wsparcia po spełnieniu warunków brzegowych? Czy ważniejsze jest wspieranie rolnictwa, czy też może obszarów wiejskich?

Jakakolwiek nie byłyby to odpowiedzi, jedno jest pewne: wzbudzi to kontrowersje polityczne. Wybór poszczególnych alternatyw nie oznacza jednak całkowitej rezygnacji z pozostałych ewentualności. Przykłady państw o ugruntowanej polityce rolnej (Niemcy, Francja, Hiszpania, Irlandia)⁵³ wskazują, iż wykorzystanie marginesu swobody dla decyzji rządów narodowych wynika z jednej strony z właściwie uwzględnionych uwarunkowań występujących w danym kraju, a z drugiej – z priorytetów przyjętych w koncepcjach rozwojowych⁵⁴. Żaden z tych warunków w polskiej polityce rolnej nie został uwzględniony w praktyce w 100%.

Reasumując te rozważania na temat polskiej strategii integracyjnej w sektorze rolnym, należy pamiętać, że z uwagi na niską wydajność tego sektora w porównaniu z produktywnością rolników tak zwanej starej Unii istnieje realne ryzyko utrwalenia się dysproporcji w sferze

za: http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/47180/259708/file/Rolnictwo%20i%20obszary%20wiejskie_10%20lat%20w%20UE_v5.pdf

⁵³ Por. Grzegorz Dybowski (red.), *Margines swobody dla strategii narodowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Doświadczenia wybranych krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

⁵⁴ Por. *idem*, *Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez Polskę w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Synteza wyników badań prowadzonych w okresie 2005–2009*, *op.cit.*, s. 69.

infrastrukturalnej i technologicznej. W związku z tym niezbędne wydaje się sformułowanie postulatu zwiększenia wydajności polskiego sektora rolnego, który w dokumentach krajowych nie jest dostatecznie reprezentowany. Możliwe to jest za pomocą poniesienia niezbędnych nakładów inwestycyjnych na odnowę parku maszynowego oraz zastosowanie nowoczesnych technologii i metod produkcji żywności. Dzięki temu polskie rolnictwo może się stać bardziej konkurencyjne i będzie mogło wygenerować wartość dodaną w postaci wzrostu zamożności rolników, a w konsekwencji większego wkładu w tworzenie PKB. Postulat ten powinien stać się priorytetem dla ośrodków decydujących o kształcie WPR w Polsce, znajdując stosowne odzwierciedlenie w wysokości środków finansowych na to przeznaczonych. Zamiast tego na plan pierwszy⁵⁵ wysuwa się postulat zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, tak mocno promowany przez instytucje unijne.

3. Bilans uczestnictwa dla Polski w WPR

Członkostwo Polski w UE spowodowało, że produkcja rolna oraz inne ogniwa łańcucha żywnościowego zostały objęte kontrolą na skalę, która jest zupełnie nowym doświadczeniem dla polskich rolników. Wejście do UE oznaczało przede wszystkim zwiększenie obciążeń biurokratycznych w zamian za możliwość otrzymania unijnych funduszy rolnych. Obciążenia kontrolne w różnych obszarach wynikają z litery prawa UE, stanowiąc tym samym treść WPR. Zasadniczo działania te można podzielić na: (a) dostosowawcze (przykładowo w zakresie jakości, konkurencyjności oraz kwestii środowiskowych); (b) ochronne (subwencje budżetowe, mechanizmy rynkowe); (c) restrykcyjne (kwotowanie i limitowanie produkcji). Spełnienie warunków w produkcji i przetwórstwie produktów

⁵⁵ Tak jest w przypadku *Strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013*, gdzie poprawa konkurencyjności rolnictwa znajduje się dopiero na drugim miejscu. Przy czym oznacza ona pomoc finansową na inwestycje dotyczące jedynie niezbędnych dostosowań do wciąż rosnących wymagań fitosanitarnych i ochrony środowiska. Są to inwestycje kapitałochłonne, które należy przeprowadzić na dużą skalę. Niemniej bez odpowiednich nakładów w nowoczesne technologie i gruntowną odnowę parku maszynowego nie poprawi to w sposób zasadniczy konkurencyjności polskiego sektora rolnego. Por. *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 25 czerwca 2005, s. 59–70.

pochodzenia zwierzęcego: w weterynarii, przetwórstwie mięsnym czy mleczarstwie było najbardziej kosztowne i skomplikowane⁵⁶.

Wypełnienie wymogów unijnych niesie z sobą konieczność podjęcia znacznych działań dostosowawczych, dlatego polskie rolnictwo zostało objęte wsparciem finansowym z budżetu UE. Środki umożliwiają dostosowanie do standardów i wymogów unijnych oraz modernizację gospodarstw rolnych. Nie zmienia to faktu, że dziesięć lat po wstąpieniu do UE porównanie wyników ekonomicznych i struktury polskiego rolnictwa nie jest zadowalające. Wskazuje się, że podstawowe parametry rolnictwa prezentują się mniej korzystnie niż w większości krajów UE⁵⁷.

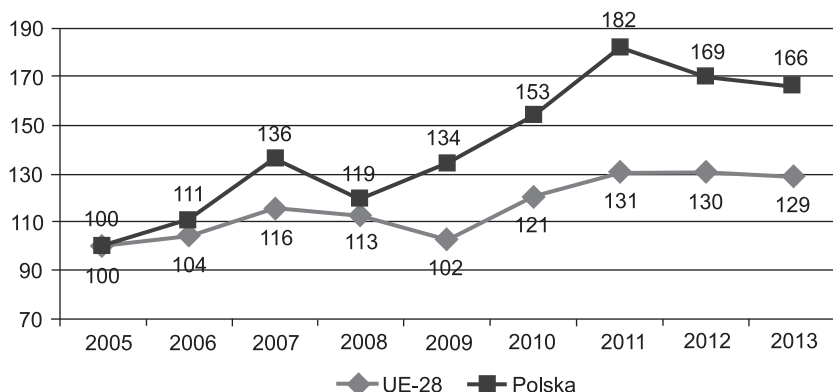
Polskie rolnictwo cechuje się dużym zapóźnieniem w stosunku do krajów UE, nie tylko technologicznym, ale także w zakresie poziomu dochodów osiąganych z rolnictwa. Dochód z rolnictwa przypadający na jedną osobę zatrudnioną w pełnym wymiarze czasu pracy w polskim rolnictwie w 2004 roku wynosił 2 431 euro, w 2012 roku było to 3 838 euro. Tymczasem średnia za 2012 rok w UE wynosiła ponad 12 tys. euro, niektóre kraje osiągały jednak znacznie wyższe wartości (np. Dania przekroczyła 40 tys. euro). Dysproporcje są jeszcze większe, jeśli wziąć pod uwagę, że przeciętny dochód w gospodarstwie rolnym w Polsce w 2004 roku wyniósł 5 872 euro, podczas gdy w przeciętnym gospodarstwie ówczesnych 24 państw członkowskich UE 18 097 euro (bez Malty)⁵⁸. W celu porównania dochodów rolników w UE Eurostat stosuje wskaźnik zmian w realnych dochodach z działalności rolnej na jednego zatrudnionego (w tym właścicieli gospodarstw, pracujących bez wynagrodzenia).

⁵⁶ Por. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Polski sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie po 10 latach członkostwa w UE – przegląd najważniejszych zmian*, 2014, s. 1, za: http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/47180/259708/file/Rolnictwo%20i%20obszary%20wiejskie_10%20lat%20w%20UE_v5.pdf

⁵⁷ Por. Marek Wigier (red.), *Wyzwania i ograniczenia długookresowego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, Warszawa 2012, s. 19.

⁵⁸ Por. Barbara Chmielewska, *Dywersyfikacja sektora rolnego Unii Europejskiej po rozszerzeniu do 27 państw członkowskich* [w:] Barbara Chmielewska (red.), *Kierunki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce i w wybranych krajach europejskich (Ukraina, Francja, Holandia)*, Warszawa 2008, s. 27.

Tabela 12. Zmiany w dochodach rolniczych na jednego zatrudnionego (2005 rok = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tag00057>

Biorąc pod uwagę zmiany w dochodach rolników w stosunku do 2005 roku (rok bazowy), należy stwierdzić, iż tendencja wzrostowa w przypadku Polski jest zadowalająca. Jednocześnie należy zauważyć, że polscy rolnicy startowali z bardzo niskiego pułapu dochodowego. Co więcej, wyraźna dynamika wzrostu nie odzwierciedla skali różnic dochodowych na jedną osobę zatrudnioną w rolnictwie, która dla Polski w stosunku do 27 krajów UE wynosi nieco ponad 8 tys. euro. Różnica ta wynika głównie z problemu przerostu zatrudnienia w polskim sektorze rolnym. Niestety i tutaj pozytywne tendencje są niewystarczające⁵⁹. W 2004 roku w rolnictwie było zatrudnionych 2,283 mln osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych). Przez niemal dziesięć lat z rolnictwa ubyło jedynie 180 tys. osób⁶⁰.

Polskie rolnictwo zdominowane jest przez wiele bardzo małych gospodarstw rolnych. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w Polsce to 6,5 hektara w stosunku do 12,6 hektara w UE-27. Mimo że struktura własnościowa w rolnictwie się poprawia, to nadal spora grupa gospodarstw rolnych w Polsce to gospodarstwa małe, które nie są w stanie

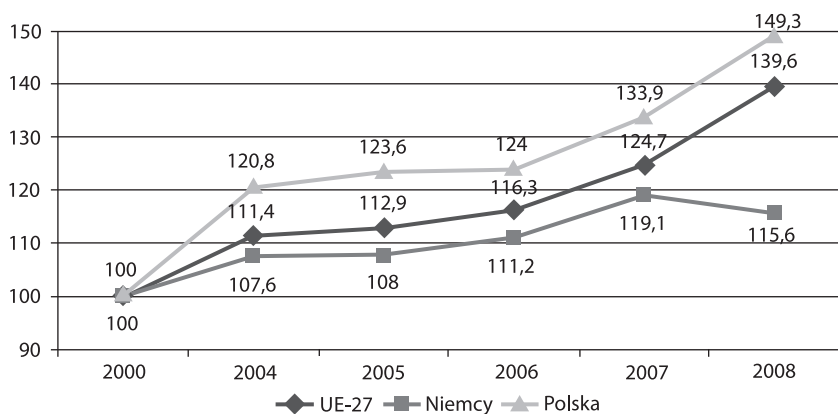
⁵⁹ Na temat instrumentów mających na celu zmianę struktury obszarowej rolnictwa patrz: Monika Król, *Przegląd współczesnych instrumentów wspierających zmiany struktury obszarowej gospodarstw rolnych i wymianę pokoleniową w rolnictwie w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2013, s. 3–30.

⁶⁰ Liczba osób pracujących w rolnictwie (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) w 2013 roku wyniosła 2,101 mln osób. Dane na podstawie Eurostat, za: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

zapewnić wystarczających dochodów rodzinie rolniczej. Przyczynia się to do konieczności poszukiwania zatrudnienia poza rolnictwem⁶¹.

Nadal nierozwiązanym problemem polskiego rolnictwa jest odpowiednie wykorzystanie zasobów pracy tkwiących w sektorze rolniczym. Aby tego dokonać, należy realizować jeszcze w większym stopniu działania mające na celu tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem lub też rozwijać działalność pozarolniczą w ramach gospodarstw rolnych. WPR oraz polityka spójności powinny zmierzać komplementarnie do wspierania pozarolniczej działalności gospodarczej w środowisku wiejskim. Niebagatelną rolę może odegrać tutaj rozpowszechniony w krajach UE duży odsetek gospodarstw z działalnością inną niż rolnicza – w krajach o najlepszej strukturze gospodarstw. W Polsce odsetek takich gospodarstw pozostaje nadal na niskim poziomie⁶².

Wykres 7. Koszty zakupu środków produkcji (rok bazowy 2000 = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tag00052&plugin=1>

Wzrostowi dochodów rolniczych w ciągu ostatniej dekady towarzyszył jeszcze szybszy wzrost kosztów środków produkcji rolnej. Otrzymane subsydia w ramach WPR poprawiły sytuację finansową gospodarstw rolnych. Rolnicy zwiększyli wydatki na inwestycje, co przełożyło się

⁶¹ Por. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Polski sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie po 10 latach członkostwa w UE – przegląd najważniejszych zmian*, 2014, *op.cit.*, s. 3.

⁶² Por. Walenty Poczta (red.), *Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR*, *op.cit.*, s. 206.

na wzrost środków niezbędnych do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Zyskały na tym głównie branże kooperujące z rolnictwem, mianowicie dostawcy sprzętu rolnego, producenci nawozów, środków ochrony roślin, nasion, energii elektrycznej, paliw itd. Sam wzrost środków produkcji nie jest niczym specjalnym, natomiast dynamika tego zjawiska jest znacząca dla polskich rolników (prawie 50 punktów) w stosunku do wzrostu w całej UE (ok. 40 punktów).

Dokonując dotychczasowej oceny WPR, można co prawda zaobserwować pozytywne zjawiska, niemniej ich dynamika jest niezadowolająca. Z tej perspektywy dalsze utrzymywanie dotychczasowego głównego kierunku wsparcia w ramach WPR jest pożądane. Odnosi się to zwłaszcza do⁶³:

- utrzymania lub zwiększania potencjału produkcji rolnej UE;
- utrzymania jednolitego rynku i unijnych zasad konkurencji rynku wewnętrznego UE;
- propozycji zmniejszenia skali wsparcia utrzymania wysokości istniejących dotacji UE;
- stworzenia mechanizmów rynkowych ograniczających fluktuację cenowo-dochodową utrudniającą gospodarowanie rolnikom;
- kontynuacji działań na rzecz zachowania społeczności wiejskich, krajobrazu wsi i ochrony środowiska;
- uproszczenia sposobu wdrażania instrumentów WPR, w tym dopłat bezpośrednich.

Skoro mowa o kierunkach wsparcia, to należy się zastanowić nad znaczeniem subsydiów rolnych w rozwoju polskiego rolnictwa w wymiarze ilościowym i jakościowym. W zakresie ilościowym chodzi o wielkość transferów z budżetu UE do Polski wyrażonych w euro. Płaszczyzna jakościowa dotyczy natomiast efektywności wsparcia i pojawiających się problemów ze sprawnością wydatkowania środków, poziomu osiągnięcia założonych celów. Same bowiem transfery środków nie przesądzają o poprawie warunków gospodarowania.

⁶³ Por. Marek Wigier (red.), *Wyzwania i ograniczenia długookresowego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, op.cit., s. 20.

Wymiar ilościowy

Objęcie polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich instrumentami WPR oznaczało przekazanie znacznych środków finansowych zgodnie z celami poszczególnych instrumentów skoncentrowanych na dwóch filarach WPR. Mowa tutaj o dopłatach bezpośrednich i wsparciu rynkowym (I filar) oraz o wsparciu rozwoju obszarów wiejskich – rodzaju polityki strukturalnej wobec rolnictwa i wsi (II filar). Transfery finansowe mają bardzo duże znaczenie dla europejskich rolników; można zaryzykować stwierdzenie, iż rolnicy trwale uzależnili się od subsydiów w ramach polityki rolnej. Dzieje się tak, ponieważ środki unijne stanowią istotną część ich dochodów. Transfery na rzecz państw członkowskich w ramach całej WPR stanowią prawie 40% dochodów z działalności rolniczej w UE-27, w Polsce jest to nieco ponad 21%⁶⁴. Polska uczestniczy w WPR już trzeci kolejny okres finansowania i dlatego instrumenty WPR należy podzielić na poszczególne fundusze (patrz Tabela 13).

Tabela 13. Unijne fundusze rolne dla Polski w latach 2004–2020

Okres finansowania	2004–2006	2007–2013	2014–2020
Nazwa funduszu	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – sekcja Gwarancji	Europejski Fundusz Rolny Gwarancji	Europejski Fundusz Rolny Gwarancji
	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – sekcja Orientacji Inicjatywa Wspólnotowa – Leader	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
	Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa	Europejski Fundusz Rybacki	Europejski Fundusz Morski i Rybacki

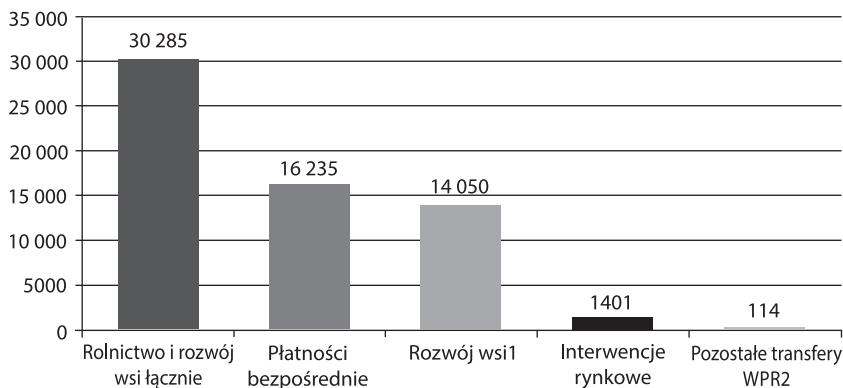
Źródło: opracowanie własne.

Wymiar ilościowy integracji Polski z UE ogniskuje się wokół skali transferów finansowych z budżetu UE. I tak od wejścia Polski do UE do 31 marca 2014 roku transfery wyniosły łącznie 95,9 mld euro. W tym samym czasie składka członkowska wyniosła 32,6 mld euro, a zwrot środków 143 mln euro. Saldo transferów z budżetu UE ukształtowało się

⁶⁴ Por. DG Agriculture and Rural Development, *Share of direct payments and total subsidies in agricultural factor income*, za: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph5_en.pdf

na poziomie 63 mld euro. Największą pozycję, jeśli chodzi o transfery, stanowią środki w ramach polityki regionalnej (60,4 mld euro) oraz WPR (31,1 mld euro)⁶⁵.

Wykres 8. Transfery w ramach WPR od 1 maja 2004 roku do 31 grudnia 2013 roku bez wsparcia budżetu krajowego (w milionach euro, ceny bieżące)



Źródło: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Polski sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie po 10 latach członkostwa w UE – przegląd najważniejszych zmian*, op.cit., s. 15.

Od początku wejścia Polski do UE do 31 marca 2014 roku w ramach WPR polskie rolnictwo otrzymało niemal 30,3 mld euro. Większa część tej kwoty to płatności bezpośrednie (53,6%), które ulegały systematycznemu zwiększaniu zgodnie z mechanizmem *phasing-in* (Tabela 14). Wynegocjowanie niepełnych dopłat bezpośrednich było powodem dużej krytyki ze strony środowisk rolniczych. W początkowym okresie dopłaty były bardzo ograniczone, polscy rolnicy otrzymywali znacznie niższy niż w państwach UE-15 poziom płatności bezpośrednich w przeliczeniu na jeden hektar kwalifikowanych użytków rolnych. Dopiero w 2013 roku płatności osiągnęły pełny poziom wsparcia. W Traktacie Akcesyjnym Polska zagwarantowała sobie możliwość zwiększania dopłat poprzez transfer środków z II filara WPR (środki na rozwój wsi) oraz budżetu krajowego w postaci krajowych płatności uzupełniających⁶⁶. Całkowita kwota wsparcia krajowego zrealizowanego w latach 2004–2013 wyniosła około 35 mld zł. Łącznie w latach 2004–2013 na płatności bezpośrednie (z budżetu

⁶⁵ Por. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Polski sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie po 10 latach członkostwa w UE – przegląd najważniejszych zmian*, op.cit., s. 13–14.

⁶⁶ Zob. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Polska w Unii Europejskiej nasze warunki członkostwa*, Warszawa, marzec 2003, s. 29–31.

UE i krajowego) przeznaczono już około 105,5 mld zł (stan realizacji na 31 marca 2014)⁶⁷.

Tabela 14. Transfery środków w ramach WPR do Polski w podziale na lata w okresie 2004–2013 (w euro)

Rok	Dopłaty bezpośrednie	PROW	Interwencje rynkowe	Pozostałe transfery WPR	Łącznie
2004	0	286 640 000	10 786 208	0	297 428 212
2005	702 674 035	662 100 658	166 668 009	10 638 946	1 542 083 653
2006	811 580 923	1 149 555 478	181 896 135	11 100 858	2 154 135 400
2007	935 100 872	1 550 886 535	62 431 005	5 264 141	2 553 684 560
2008	1 037 600 783	846 530 427	134 629 217	12 400 573	2 031 163 008
2009	1 446 164 527	1 043 825 682	409 081 057	14 860 428	2 913 933 703
2010	1 827 719 773	1 571 940 488	66 374 780	12 586 168	3 478 623 219
2011	2 395 415 615	1 706 015 707	142 161 865	11 632 309	4 255 227 507
2012	2 702 781 649	2 024 767 952	129 330 008	11 376 612	4 868 258 233
2013	3 065 995 810	96 830 252	1 695 969 389	24 234 865	4 883 032 330

Źródło: dane Eurostatu oraz Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju Rolnictwa, http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm

Wśród różnych form wsparcia należy zauważyć, że dopłaty bezpośrednie są istotnym czynnikiem stabilizującym dochody rolników, co było głównym powodem ich wprowadzenia w 1992 roku w całej UE. Niski poziom rentowności gospodarstw rolnych w UE powoduje, iż w większości krajów dopłaty stały się bardzo ważnym elementem rolniczych dochodów. W 2006 roku suma unijnych dopłat bezpośrednich odpowiadała 19,1% wytworzonej ogólnej produkcji rolnej⁶⁸. Wskaźnik udziału płatności bezpośrednich w dochodach rolniczych w latach 2010–2012 wyniósł średnio 24% dla całej UE. Wskaźnik ten jest bardzo zróżnicowany w poszczególnych krajach UE. W Polsce udział płatności w dochodach rolniczych to jedynie 5%, co daje najniższą wartość w stosunku do całej UE⁶⁹.

⁶⁷ Por. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Polski sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie po 10 latach członkostwa w UE – przegląd najważniejszych zmian, op.cit.*, s. 15.

⁶⁸ Por. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polskie 10 lat w Unii*, Warszawa 2014, s. 169–170.

⁶⁹ Przykładowo dopłaty bezpośrednie stanowią ponad 40% dochodów rolników Francji, Holandii i Wielkiej Brytanii. Por. DG Agriculture and Rural Development, *Share of direct payments and total subsidies in agricultural factor income*, za: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph5_en.pdf

Polityka rolna to nie tylko dopłaty bezpośrednie, ale także działania wspierające rozwój obszarów wiejskich. Od 2004 roku działania na obszarach wiejskich w ramach wspólnej polityki rolnej wynikały z wprowadzenia Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 (PROW 2004–2006). Spośród wszystkich programów realizowanych z funduszy unijnych na obszarach wiejskich UE w latach 2004–2008 miał on największy budżet (prawie 3,6 mld euro, w tym blisko 2,9 mld euro środków UE). W ramach PROW 2004–2006 ponad połowę środków (60%) wydano na działania związane z ochroną środowiska, mniejszą część stanowiły działania o charakterze inwestycyjnym (36%). Spośród poszczególnych działań Planu największą część (27%) przeznaczono na wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania; 19% stanowiły płatności uzupełniające płatności obszarowe. Na dostosowania do standardów UE wydano 18% środków, zaś 15% budżetu programu stanowiły renty strukturalne⁷⁰.

Tylko na lata 2007–2013 Polska otrzymała z budżetu UE 13,4 mld euro na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Polska jest największym beneficjentem WPR w UE, ponieważ na polską wieś otrzymaliśmy 15% całkowitej kwoty dostępnej dla wszystkich państw UE. Dodając do tego współfinansowanie krajowe, cała wartość publicznego wsparcia w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich osiągnęła w Polsce ponad 17 mld euro; 40% tych środków zostało przeznaczone na wsparcie konkurencyjności polskiego sektora rolnego, kolejne 34% – na ochronę środowiska, a 19% na różnicowanie gospodarki obszarów wiejskich. Unijne wsparcie otrzymała też tak zwana oś LEADER, która służy rozwojowi lokalnych społeczności wiejskich, organizujących się w grupy działania i wspólnie realizujących projekty finansowane ze środków lokalnych strategii rozwoju⁷¹.

Wymiar jakościowy

Wymiar jakościowy to ocena rezultatów unijnego wsparcia nie tylko z punktu widzenia ilości wykorzystanych środków, ale przede wszystkim ich efektywności. Analiza jakościowa uwzględniac będzie (podobnie jak wymiar ilościowy) filarową konstrukcję WPR. Wypadnie zauważyć,

⁷⁰ Por. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Polski sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie po 10 latach członkostwa w UE – przegląd najważniejszych zmian*, op.cit., s. 17.

⁷¹ Por. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polskie 10 lat w Unii*, op.cit., s. 170.

iz największa ilość środków WPR jest przeznaczana na płatności bezpośrednie (na lata 2007–2013 było to około 80% środków WPR). Celem wprowadzenia płatności bezpośrednich reformą Raya MacSharry’ego z 1992 roku było uzupełnienie strat rolników wynikających z obniżek cen gwarantowanych na produkty rolne⁷². Zwolennicy dopłat bezpośrednich wskazują, że płatności oddzielone od produkcji sprzyjają poprawie alokacji zasobów produkcyjnych i większej orientacji rynkowej gospodarstw rolnych. Dopłaty bezpośrednie zwiększają efektywność pomocy, ponieważ w znacznie wyższym stopniu trafiają do zamierzonego adresata, czyli do rolnika, a nie do podmiotów związanych z przetwórstwem i handlem, tak jak w przypadku wsparcia cenowego⁷³.

Dopłaty bezpośrednie są także przyczyną krytyki. Pojawiają się argumenty, iż rolnicy na trwałe uzależniają się od stale przekazywanych im dopłat. W polskiej rzeczywistości podnoszony jest argument, że poza efektem dochodowym dopłaty nie spełniają swojej funkcji rozwojowej. Co prawda przyczyniają się do wzrostu dochodów, ale środki te są niewystarczające, aby odmienić oblicze niskiej konkurencyjności bardzo wielu małych gospodarstw. Badania wykazują, że wzrost dochodów jest nierównomierny w stosunku do poszczególnych grup gospodarstw⁷⁴. Najmniej z dopłat skorzystały małe gospodarstwa rolne. Dzieje się tak, gdyż dochód rozporządzalny gospodarstw domowych rolników ogółem w grupie obszarowej 20 ha i więcej jest wyższy około 2,0 razy niż w grupie 1–5 ha, a dochód z gospodarstwa rolnego analogicznie około 2,7 raza⁷⁵.

Małe gospodarstwa są zmuszane do uzupełniania niskich dochodów z rolnictwa dochodami z pracy poza rolnictwem. Spośród badanych przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej rolników około 41% osób w wieku produkcyjnym z gospodarstw niskotowarowych było zatrudnionych poza swym gospodarstwem. Wskazuje się, iż odsetek osób nastawionych na pracę poza własnym gospodarstwem byłby większy,

⁷² Por. Zdzisław Puślecki / Robert Kmiecik / Maciej Walkowski, *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 21.

⁷³ Por. Piotr Bajek / Wanda Chmielewska-Gill / Edmund Giejbowicz / Anna Jaworowska / Adam Poślednik / Tomasz Wołek, *WPR, Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, Warszawa 2007, s. 42.

⁷⁴ Por. Dorota Papierowska / Daniel Musiał / Sebastian Stepień, *Prodochodowy charakter dopłat bezpośrednich dla polskich rolników na podstawie obserwacji FADN* [w:] Andrzej Czyżewski / Anna Matuszczak (red.), *Wspólna polityka rolna 2007–2013 i jej nowa perspektywa*, Bruksela–Bydgoszcz–Poznań 2013, s. 229–230.

⁷⁵ Por. Barbara Chmielewska, *Wpływ członkostwa Polski w UE na sytuację ekonomiczną małych gospodarstw oraz rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 11(4) (2011), s. 56.

gdyby uwzględnić osoby, które pracują w gospodarstwie z powodu braku możliwości zatrudnienia poza rolnictwem, a których praca ma znikomą przydatność z punktu widzenia prowadzonej działalności rolniczej⁷⁶. Można zaryzykować twierdzenie, że podstawowe znaczenie dla sytuacji dochodowej małych gospodarstw rolnych będzie mieć rozwój przedsiębiorczości⁷⁷ na wsi, na którą w stosunku do dopłat bezpośrednich przeznaczają się stosunkowo mało środków.

Ciekawe spostrzeżenia przynoszą badania dotyczące płatności bezpośrednich w kontekście dochodów polskich rolników⁷⁸. Wyniki wskazują, że ocena wpływu płatności bezpośrednich jest pozytywna. Prawie 67% ankietowanych dostrzegło poprawę swojej sytuacji dochodowej w wyniku otrzymywanych płatności bezpośrednich. Jedynie 7,6% stwierdziło, że ich sytuacja nie uległa zmianie. Dla pozostałych producentów rolnych, mimo otrzymywanego transferu środków w formie dopłat, sytuacja dochodowa po akcesji uległa pogorszeniu⁷⁹.

Powstaje jednak pytanie: na co rolnicy przeznaczyli otrzymane dopłaty? Ponad 88% ankietowanych rolników odpowiedziało, że posłużyły one na finansowanie bieżących wydatków. Drugim istotnym kierunkiem wydatkowania (62,7%) był zakup środków niezbędnych do produkcji rolnej. W wielu przypadkach zaobserwowano brak jakiegokolwiek akumulacji kapitału w celu dokonania w przyszłości inwestycji. Część producentów rolnych zdecydowała się jednak na zakup ziemi (12,7%) lub rozbudowę gospodarstwa (22%)⁸⁰.

⁷⁶ Por. Bożena Karwat-Woźniak, *Spoleczno-demograficzna struktura i aktywność zawodowa ludności z gospodarstw o różnych zdolnościach konkurencyjnych* [w:] Alina Sikorska (red.), *Uwarunkowania rozwoju kapitału ludzkiego w rolnictwie i na obszarach wiejskich*, Warszawa 2011, s. 104.

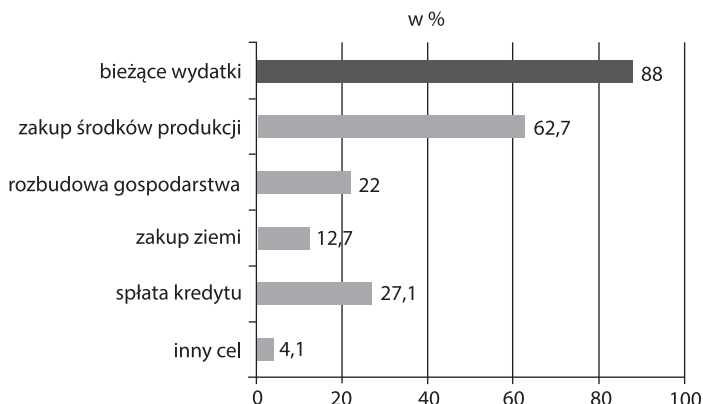
⁷⁷ Por. Jerzy Wilkin, *Obszary wiejskie w warunkach dynamizacji zmian strukturalnych*, s. 610, za: http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/Documents/bab9bd7ca82f457bb37178ce4d7d4c3dWilkin.pdf

⁷⁸ Badanie zostało przeprowadzone w 2009 roku w 118 losowo wybranych gospodarstwach w formie wywiadu bezpośredniego badania telefonicznego. Karolina Babuchowska / Renata Marks-Bielska, *Płatności bezpośrednie w kontekście dochodów polskich rolników*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 11(1) (2011), s. 13.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 14.

Wykres 9. Znaczenie dopłat bezpośrednich i wykorzystanie płatności bezpośrednich przez gospodarstwa (dane za 2008 rok)⁸¹



Źródło: Karolina Babuchowska / Renata Marks-Bielska, *Płatności bezpośrednie w kontekście dochodów polskich rolników*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 1(1) (2011), s. 13.

Przedstawione wyniki badań wskazują na dwa istotne rezultaty dopłat bezpośrednich. Po pierwsze, niewątpliwie przyczyniają się do wzrostu dochodów polskich rolników, choć (jak już wspomniano) ten skutek jest bardzo zróżnicowany ze względu na wielkość gospodarstwa. Po drugie, wykorzystanie płatności przez rolników wskazuje, iż mają one charakter w dużej mierze socjalny. Zwłaszcza w przypadku małych gospodarstw rolnych nie są to środki, które mogą decydować o konkurencyjności. Najczęściej bowiem przeznaczane są na bieżące wydatki, względnie na zakup środków produkcji, a dopiero w dalszej kolejności na inwestycje.

W polskich realiach z punktu widzenia politycznego tak duży transfer środków w ramach dopłat bezpośrednich zapewnia spokój społeczny na wsi. Powstaje jednocześnie pytanie, czy działania mające na celu głównie poprawę dochodową producentów rolnych są optymalne z punktu widzenia rozwoju polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich? Na podstawie przedstawionej analizy można zaryzykować, iż działania WPR są odległe od tego celu. W warunkach rozdrobnienia polskiego rolnictwa należy skupić uwagę na dwóch grupach działań: poprawiających efektywność gospodarowania, optymalizujących struktury produkcyjne oraz przyczyniających się do różnicowania działalności gospodarczej. Biorąc to pod uwagę, w działaniach polityki rolnej dostrzec można deficyt działań strukturalnych na obszarach wiejskich.

⁸¹ Ankietowani mogli wskazać więcej niż jedno przeznaczenie dopłat bezpośrednich.

Ocena wdrażania WPR w Polsce w ramach II filaru odnosi się w głównej mierze do wdrażania działań za pośrednictwem PROW 2004–2006 oraz PROW 2007–2013⁸². Celem tej części polityki jest wzmacnianie potencjału endogenicznego obszarów wiejskich oraz niwelowanie różnic zarówno na poziomie UE, jak i danego kraju. Stąd środki finansowe kieruje się przede wszystkim tam, gdzie obszary wiejskie są pod różnymi względami upośledzone w stosunku do pozostałej części UE – dlatego środki te są adresowane głównie do nowych państw członkowskich UE. Jest to podejście zgodne z Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Polityka rozwoju obszarów wiejskich opiera się na osiach priorytetowych, które wspierają realizację celów: produkcyjno-ekonomicznego, środowiskowego oraz społecznego rozwoju zrównoważonego. Są to:

- poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (oś 1 gospodarcza);
- poprawa stanu środowiska i terenów wiejskich (oś 2 środowiskowa);
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz wsparcia dywersyfikacji gospodarki wiejskiej (osie 3 i 4 społeczne).

Za pośrednictwem tych środków udało się zrealizować wiele inwestycji podnoszących jakość funkcjonowania sektora rolnego, do których można zaliczyć między innymi⁸³:

- modernizację gospodarstw rolnych (41 tys. gospodarstw), głównie poprzez zakup sprzętu; wsparcie dla 23 tys. młodych rolników w formie jednorazowej premii w związku z rozpoczęciem samodzielnego prowadzenia gospodarstwa;
- wsparcie grup producentów rolnych⁸⁴ (1006 grup);
- objęcie programami rolno-środowiskowymi łącznej powierzchni 2,3 mln ha (ok. 14%) użytków rolnych;
- zalesienie ponad 29 tys. ha gruntów;
- wybudowanie 24 tys. km sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, wykonanie 29 tys. kanalizacji zagrodowych, wybudowanie 199 oczyszczalni ścieków;

⁸² Por. Jan W. Tkaczyński / Marek Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, op.cit., s. 427–428.

⁸³ Por. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polskie 10 lat w Unii*, op.cit., s. 171.

⁸⁴ Na temat wpływu instrumentów WPR na tworzenie grup producentów rolnych w Polsce patrz: Damian Knecht, *Grupy producentów rolnych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem producentów trzody chlewnej. Stan i perspektywy rozwoju*, Wrocław 2012, s. 184–188.

- wsparcie udzielone 11 tys. rolnikom lub członkom ich rodzin w celu podjęcia działalności pozarolniczej, głównie w sferze usług.

Co ważne, środki w ramach rozwoju obszarów wiejskich umożliwiają finansowanie gminnych inwestycji infrastrukturalnych z funduszy UE. Ma to bardzo duże znaczenie dla rozwoju ze względu na nadal występujące i pogłębiające się dysproporcje w stanie infrastruktury między tymi obszarami a miastami. Pozytywnym skutkiem wykorzystywanych środków jest to, iż były one rozliczane często przez gminy o niższych dochodach własnych. Podmioty te uzyskały wyższe tempo wzrostu i liczby podmiotów gospodarczych i własnych dochodów budżetowych. Wspieranie inwestycji infrastrukturalnych ze środków unijnych przyczynia się więc w pewnym stopniu do niwelowania różnic między gminami obszarów wiejskich w rozwoju gospodarczym, wynikających ze zmian zachodzących w pozarolniczych sektorach gospodarki⁸⁵.

Jednocześnie w ramach II filaru zidentyfikowano wiele elementów obniżających skuteczność przekazywanych środków głównie za pośrednictwem PROW, do których można zaliczyć⁸⁶:

- Niski poziom kompleksowości/komplementarności realizowanych działań na poziomie lokalnym. Często działania na rzecz rozwoju infrastruktury publicznej nie były powiązane z innymi działaniami, przykładowo rozwojem przez podmioty prywatne usług podstawowych dla rozwoju turystyki lub promocją walorów turystycznych obszarów. Można zaryzykować twierdzenie, że z punktu widzenia rzeczywistego wzmocnienia potencjału endogenicznego tego rodzaju rozdrobnione i wyizolowane działania będą miały znikome oddziaływanie.
- Brak koncentracji przestrzennej intensywności wsparcia. Część środków została skierowana na obszary o bardzo niskim potencjale dla rozwoju określonych funkcji. Przykładem mogą być działania w zakresie rozwoju funkcji turystycznych. Część wsparcia, która potencjalnie miała stymulować rozwój turystyki, została przekazana do gmin o bardzo niskim potencjale turystycznym. Dostrzegalne jest rozproszenie środków, w wielu gminach realizowano projekty o bardzo niewielkiej wartości i skali oddziaływania.

⁸⁵ Por. Adam Wasilewski, *Instrumenty polityki regionalnej i strukturalnej wspierające rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, Warszawa 2011, s. 103.

⁸⁶ Por. *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich. Raport końcowy*, s. 126, 139, <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dokumenty-analzy-raporty/Analzy-i-raporty>

- Niska jakość lokalnych kadr administracji. W przypadku podejścia Leader tak promowanego przez UE jedną z zasad jest tak zwana integracja międzysektorowa, oznaczająca udział na równych prawach w kształtowaniu lokalnej strategii rozwoju przez podmioty pochodzące ze sfery publicznej, biznesowej i obywatelskiej. W tym kontekście pewnym zagrożeniem jest widoczna dominacja sektora publicznego. Wynika ona z obiektywnej przewagi kompetencyjnej i finansowej, a także z czynników nieformalnych, szczególnie istotnych w małych społecznościach wiejskich. Dodatkowym czynnikiem wzmacniającym to zjawisko są trudności z pozyskaniem środków na prefinansowanie działalności samych LGD, które w momentach krytycznych są ratowane pożyczkami lub składkami pochodzącymi głównie z lokalnego sektora publicznego, co może sprzyjać uzależnieniu LGD od tego sektora.
- Brak spójności terytorialnej kierowanego wsparcia. Działania na rzecz stymulowania rozwoju nowych przedsiębiorstw koncentrowały się na obszarach o wysokiej aktywności gospodarczej i relatywnie niskim poziomie bezrobocia w momencie akcesji Polski do UE. Oznacza to, że wsparcie nie trafiło tam, gdzie było najbardziej potrzebne. Widoczny jest brak spójności z polityką przeciwdziałania bezrobociu – wsparcie na rzecz tworzenia nowych przedsiębiorstw jedynie w niewielkim stopniu dotarło do obszarów o niskim poziomie przedsiębiorczości i poważnych problemach na rynku pracy. W tej perspektywie konieczna jest koncentracja środków na rozwój nowych przedsiębiorstw na obszarach wiejskich, w szczególności tych dotkniętych największymi deficytami w rozwoju rynku pracy.

Biorąc pod uwagę osiągnięte efekty ilościowe i jakościowe w ramach II filaru WPR, wypada zaznaczyć, iż istotne jest zapewnienie większej spójności terytorialnej między wsparciem na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych i wsparciem rozwoju przedsiębiorczości. Dobór instrumentów wsparcia powinien być zróżnicowany przestrzennie i ściśle dostosowany do specyficznych warunków występujących na regionalnym, a nawet lokalnym rynku pracy. Analizując sytuację na poziomie gmin, które również mogą być beneficjentami środków, należy stwierdzić, że wpływ środków UE na stymulowanie pożądaných procesów rozwojowych jest zróżnicowany⁸⁷.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 126.

W niektórych gminach można zaobserwować korzystne zmiany. Są także gminy, w których mimo przekazania środków UE nie występują pożądane przemiany rozwojowe. Zwraca uwagę w takich przypadkach znaczne rozdrobnienie realizowanych działań oraz niewielka spójność z rzeczywistym potencjałem rozwojowym danej jednostki⁸⁸. Rozwój obszarów wiejskich na poziomie lokalnym jest raczej próbą osiągnięcia zmiennego celu niż planowym podejściem do rozwoju. Główną bowiem motywacją jest maksymalizacja absorbowanych środków kosztem ich faktycznego przeznaczenia w kontekście innych inwestycji na poziomie lokalnym.

Podsumowując uczestnictwo polskiego rolnictwa w instrumentach WPR, należy stwierdzić, iż ogólna ocena jest zadowalająca. Pozytywną ocenę podkreśla jej wymiar ilościowy, nie do podważenia, jeśli chodzi o transfery finansowe na polską wieś. W wymiarze jakościowym nie można podzielić takiego optymizmu w pełni. Nie wypada pomijać milczeniem negatywnych aspektów wynikających z nieoptymalnych mechanizmów tej polityki z punktu widzenia specyfiki polskiego rolnictwa, względnie bierności politycznej.

Podstawową słabością polskiej strategii integracyjnej, jeśli chodzi o rolnictwo, jest brak podejścia strategicznego. Analizując dokumenty strategiczne, można dostrzec problem z wyborem konkretnej ścieżki rozwoju polskiego rolnictwa (np. towarowe *versus* wielofunkcyjne). Bez podjęcia decyzji politycznej w tym zakresie nie sposób prowadzić skoordynowanej polityki rolnej na poziomie krajowym. Nie chodzi naturalnie o deficyt strategii jako takich bądź o realizację postulatu przygotowania kolejnych setek stron dokumentów strategicznych opisujących oczekiwany przebieg rozwoju polskiej wsi. Dotyczy to raczej niedoskonałości dokumentów już opracowanych, w których unika się podjęcia decyzji politycznych skutkujących określonymi działaniami. W miejsce tego mamy do czynienia ze strategicznym oprzyrządowaniem, którego głównym zadaniem jest wpisanie się w priorytety unijne w celu maksymalizacji wykorzystania przyznanych funduszy unijnych.

Należałoby podjąć się realizacji mechanizmów intensyfikujących pozytywne tendencje głównie w zakresie zmiany struktury polskich gospodarstw. Naturalnie nie jest to jedyna, ale bardzo znacząca przesłanka rozwoju polskiego rolnictwa. W warunkach znacznego rozdrobnienia

⁸⁸ *Ibidem*.

rolnictwa szczególnego znaczenia nabierają dwie grupy działań⁸⁹. Pierwsze odnoszą się do poprawy efektywności gospodarowania i optymalizacji struktury polskiego rolnictwa. Druga grupa to działania przyczyniające się do różnicowania działalności gospodarczej. Jeśli przyjąć to rozumowanie za słuszne, to należałoby minimalizować te działania, które jedynie poprawiają sytuację dochodową beneficjenta, ale nie zmieniają w sposób korzystny i trwały efektywności jego działalności.

Zwracając się w kierunku wniosków na przyszłość w zakresie nowej perspektywy finansowej na lata 2014–2020, należałoby zwiększać ilość środków w ramach II filaru kosztem I filaru. Instrumenty II filaru mają większą zdolność do przełamywania barier niskiego poziomu konkurencyjności polskiego rolnictwa. Tymczasem na lata 2014–2020, w porównaniu z okresem 2007–2013, dla rolnictwa zwiększa się pula środków dopłat bezpośrednich, zmniejsza natomiast ilość środków na rozwój wsi. Dotychczasowy kierunek wsparcia będzie zatem kontynuowany.

BIBLIOGRAFIA

Materiały źródłowe

- Biała księga – Strategia dla Europy w sprawie zagadnień zdrowotnych związanych z odżywianiem, nadwagą i otyłością, COM(2007) 279 wersja ostateczna z 30 maja 2007 roku.
- Commission Staff Working Paper Impact Assessment, Common Agricultural Policy towards 2020 ANNEX 1, SEC(2011) 1153 final/2, z 20 października 2011 roku.
- DG Agriculture and Rural Development, *Share of direct payments and total subsidies in agricultural factor income*, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph5_en.pdf
- DG Agriculture and Rural Development, *Share of direct payments and total subsidies in agricultural factor income*, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph5_en.pdf
- Directorate-General for Agriculture and Rural Development, *Why do we need a Common Agricultural Policy?, Discussion paper*, December 2009, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/reports/why_en.pdf
- Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju Rolnictwa, Polska Wspólna Polityka Rolna, maj 2014, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-in-your-country/pdf/pl_pl.pdf

⁸⁹ Por. Andrzej Kowalski / Szczepan Figiel / Maria Halamska, *Spoleczne i ekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolno-żywnościowego*, „Polish Journal of Agronomy” 7(2011), s. 29.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/40/UE z 3 kwietnia 2014 roku w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE, Dz.U. UE, nr L 127 z 29 kwietnia 2014 roku.
- Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics 2013 edition, Luxembourg 2013.
- Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, *Kierunki rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście realizacji celów określonych w przygotowywanych obecnie dokumentach strategicznych*, Warszawa 2010.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Polska w Unii Europejskiej nasze warunki członkostwa*, Warszawa (marzec) 2003.
- Komisja Europejska, *Wspólna polityka rolna ciąg dalszy nastąpi*, Luksemburg 2010.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, COM(2012) 79 finał, 29 lutego 2012 roku.
- Komunikat prasowy Parlamentu Europejskiego z 19 czerwca 2007 roku, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20070615IPRO7881&language=PL>
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Polski sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie po 10 latach członkostwa w UE – przegląd najważniejszych zmian, 2014, http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/47180/259708/file/Rolnictwo%20i%20obszary%20wiejskie_10%20lat%20w%20UE_v5.pdf
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polskie 10 lat w Unii*, Warszawa 2014.
- Rozporządzenie Komisji nr 2182/2002 z 6 grudnia 2002 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2075/92 w odniesieniu do Wspólnotowego Funduszu Tytoniowego, Dz.U. UE, nr L 331, 7 grudnia 2002 roku, kolejne nowelizacje publikowano w: Dz.U. UE, nr L 78, 16 marca 2004 roku, Dz.U. UE, nr L 301 z 18 listopada 2005 roku.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 roku ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych, Dz.U. UE, nr L 299 z 16 listopada 2007 roku.
- Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013 dokument przyjęty przez Radę Ministrów 25 czerwca 2005.
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020, Dz.U. RP z 9 listopada 2012 roku, poz. 839.
- Wniosek, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, COM(2012) 788, wersja ostateczna z 19 grudnia 2012 roku.
- Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich. Raport końcowy, <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dokumenty-analzy-raporty/Analzy-i-raporty>
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 9 grudnia 1997 roku w sprawie nr C-265/95.
- Wyrok Trybunału z 13 marca 1968 roku W. Beus GmbH & Co. przeciwko Hauptzollamt München. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Finanzgericht München – Niemcy. Sprawa 5–67.
- Zalecenie Rady nr 2003/54/WE z 2 grudnia 2002 roku w sprawie zapobiegania paleniu oraz inicjatyw zmierzających do większego ograniczenia użycia tytoniu, Dz.U. UE, nr L 22 z 25 stycznia 2003 roku.

Monografie / opracowania zbiorowe

- Bajek Piotr / Chmielewska-Gill Wanda / Giejbowicz Edmund / Jaworowska Anna / Pośrednik Adam / Wołek Tomasz, *WPR, Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, Warszawa 2007.
- Chmielewska Barbara, *Dywersyfikacja sektora rolnego Unii Europejskiej po rozszerzeniu do 27 państw członkowskich* [w:] Barbara Chmielewska (red.), *Kierunki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce i w wybranych krajach europejskich (Ukraina, Francja, Holandia)*, Warszawa 2008.
- Chmielewska-Gill Wanda / Czaplą Joanna / Dąbrowski Jerzy / Gzuba Joanna, *Wspólna Polityka Rolna zasady funkcjonowania oraz ich reforma*, Warszawa 2003.
- Czyżewski Andrzej / Poczta-Wajda Agnieszka, *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*, Warszawa 2011.
- Dybowski Grzegorz (red.), *Margines swobody dla strategii narodowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Doświadczenia wybranych krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Dybowski Grzegorz, *Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez Polskę w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Synteza wyników badań prowadzonych w okresie 2005–2003*, Warszawa 2009.
- Hix Simon, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Jabłoński Maciej, *Wspólna Polityka Rolna – kierunki reform* [w:] Marcin Szewczak / Rafał Sura (red.), *Wspólna Polityka Rolna. Tradycja i nowoczesność*, Lublin 2007.
- Karwat-Woźniak Bożena, *Spoleczno-demograficzna struktura i aktywność zawodowa ludności z gospodarstw o różnych zdolnościach konkurencyjnych* [w:] Alina Sikorska (red.), *Uwarunkowania rozwoju kapitału ludzkiego w rolnictwie i na obszarach wiejskich*, Warszawa 2011.
- Knecht Damian, *Grupy producentów rolnych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem producentów trzody chlewnej. Stan i perspektywy rozwoju*, Wrocław 2012.
- Król Monika, *Przegląd współczesnych instrumentów wspierających zmiany struktury obszarowej gospodarstw rolnych i wymianę pokoleniową w rolnictwie w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2013.
- Krzyżanowski Julian Tadeusz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- Papierowska Dorota / Musiał Daniel / Stępień Sebastian, *Prodochodowy charakter dopłat bezpośrednich dla polskich rolników na podstawie obserwacji FADN* [w:] Andrzej Czyżewski / Anna Matuszczak (red.), *Wspólna polityka rolna 2007–2013 i jej nowa perspektywa*, Bruksela–Bydgoszcz–Poznań 2013.
- Plewa Jerzy, *Stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej 2014–2020 r.* [w:] Senat RP, *Wspólna Polityka Rolna 2020 r. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 20 lipca 2012 r.*, Warszawa 2012.
- Poczta Walenty (red.), *Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR*, Warszawa 2013.
- Puślecki Zdzisław / Kmieciak Robert / Walkowski Maciej, *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Rowiński Janusz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2000.
- Rowiński Janusz, *Założenia Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014–2020* [w:] Janusz Rowiński / Małgorzata Bułkowska, *Strategie i kierunki rozwoju rolnictwa europejskiego (1) Materiały do syntezy*, Warszawa 2012.
- Szałek Benon Zbigniew, *Kilka prakseologicznych uwag na temat Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej* [w:] Bartłomiej Toszek / Andrzej Wojtaszek (red.), *Perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, Warszawa 2012.

- Szumski Stanisław, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Szymański Władysław, *Racjonalność globalna a konkurencyjność ekonomiczno-społeczna rolnictwa* [w:] Józef Zegar (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (19)*, Warszawa 2013.
- Tkaczyński Jan W. / Świstak Marek, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013.
- Tkaczyński Jan W. / Willa Rafał / Świstak Marek, *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele – działania – środki*, Kraków 2008.
- Wasilewski Adam, *Instrumenty polityki regionalnej i strukturalnej wspierające rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, Warszawa 2011.
- Wigier Marek (red.), *Wyzwania i ograniczenia długookresowego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, Warszawa 2012.
- Wojtaszek Andrzej, *Główne determinanty powstania, funkcjonowanie i przyszłe perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej* [w:] Bartłomiej Toszek / Andrzej Wojtaszek (red.), *Perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, Warszawa 2012.
- Zięba Joanna, *Traktatowe środki regulowania wspólnej polityki rolnej a zasady ogólne* [w:] Alina Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Artykuły

- Babuchowska Karolina / Marks-Bielska Renata, *Płatności bezpośrednie w kontekście dochodów polskich rolników*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 11(1) (2011).
- Chmielewska Barbara, *Wpływ członkostwa Polski w UE na sytuację ekonomiczną małych gospodarstw oraz rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 11(4) (2011).
- Domagalska-Grędyś Marta, *Aspekty współdziałania i lobbingu grup i organizacji w kontekście zmian wspólnej polityki rolnej*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 90 (2011).
- European Commission, *How many people work in agriculture in the European Union?*, „EU Agricultural Economics Briefs” 8 (2013).
- Kaliszka Ewa, *Znakowanie żywności modyfikowanej genetycznie – rozwiązanie problemu czy przeszkoda w podpisaniu transatlantyckiej umowy o wolnym handlu*, „Unia Europejska.pl” 1 (2014).
- Kowalski Andrzej / Figiel Szczepan / Halamska Maria, *Społeczne i ekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolno-żywnościowego*, „Polish Journal of Agronomy” 7 (2011).
- SAEPER, *Płatności bezpośrednie w UE jako Instrument wsparcia sektora rolnego – przeszłość teraźniejszość przyszłość*, Warszawa 2004.
- Wilkin Jerzy, *Obszary wiejskie w warunkach dynamizacji zmian strukturalnych*, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/Documents/bab9bd7ca82f457bb-37178ce4d7d4c3dWilkin.pdf

Adresy internetowe

- <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
- <http://www.copa.cogeca.be/Main.aspx?page=GeopaMembers&lang=pl>
- <http://www.fapa.com.pl/saeper>
- <http://www.minrol.gov.pl/pol/Informacje-branzowe/Opracowania-i-publicacje/Informacje-o-rolnictwie-na-swiecie/BIEZACA-INFORMACJA-O-ROLNICTWIE-NA-SWIECIE-Nr-48-2012>