

**Barbara Wieliczko<sup>1</sup>**

Zakład Finansów Rolnictwa  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
Państwowy Instytut Badawczy  
Warszawa

## **Perspektywy rozwoju polskiego rolnictwa w świetle proponowanego kształtu WPR 2014-2020**

### **Development perspectives of the Polish agriculture in the light of proposed shape of CAP 2014-2020**

**Synopsis:** Propozycje przedłożone przez Komisję Europejską w 2011 r. w odniesieniu do kształtu Wspólnej Polityki Rolnej 2014-2020 sugerują, iż charakter tej polityki nie ulegnie zasadniczym zmianom. Oznacza to, iż w dalszym ciągu WPR nie będzie oferowała wystarczająco efektywnych i skutecznych instrumentów wspierania przemian strukturalnych w polskim rolnictwie. Szczególnie niepokojące, nie tylko z punktu widzenia polskiego rolnictwa, ale również w odniesieniu do konkurencyjności sektora rolnego całej Wspólnoty, są propozycje dotyczące zazielenienia płatności bezpośrednich. Podniesienie zobowiązań związanych z ochroną środowiska oraz wprowadzenie wymogów oznaczających de facto konieczność odłogowania 7% UR gospodarstwa rolnego może znacząco zmniejszyć konkurencyjność unijnego rolnictwa, którą już teraz systematycznie ograniczają wysokie koszty produkcji, wynikające zarówno z kosztów pracy, jak również z konieczności ponoszenia kosztów dotyczących przestrzegania norm i ograniczeń w zakresie środowiska naturalnego i dobrostanu zwierząt.

**Słowa kluczowe:** polskie rolnictwo, Wspólna Polityka Rolna 2014-2020.

**Abstract.** The proposals concerning the CAP 2014-2020, presented by the European Commission in 2011, suggest that the nature of this policy will not be substantially altered. This implies that the CAP still will not offer sufficiently efficient and effective instruments supporting structural changes in the Polish agriculture. Especially worrying, not only from the Polish perspective but also for the whole EU's agriculture, are the proposals on greening direct payments. Increased obligations concerning the environmental protection and introduction of requirements leading de facto to setting aside 7% of the UAA in agricultural holdings can significantly reduce the competitiveness of the EU's agriculture, already being systematically decreased by high production costs resulting both from labour costs and from the necessity of bearing the costs of observing the norms and limitations concerning the natural environment and the animal welfare.

**Key words:** Polish agriculture, Common Agricultural Policy 2014-2020.

## **Wstęp**

Przyszły kształt wspólnej polityki rolnej (WPR) ma ogromne znaczenie dla rozwoju polskiego rolnictwa. WPR nie tylko wyznacza ramy instytucjonalne i poziom wsparcia dla sektora rolnego w naszym kraju, ale również w znacznym stopniu determinuje potencjał konkurencyjny rolnictwa w pozostałych państwach Unii Europejskiej. W październiku

---

<sup>1</sup> Dr, e-mail: wieliczko@ierigz.waw.pl.

2011 roku Komisja Europejska (KE) przedstawiła propozycje regulacji, które miałyby stanowić prawną podstawę funkcjonowania WPR w okresie programowania 2014-2020.

Celem niniejszego artykułu jest ocena perspektyw rozwojowych polskiego rolnictwa w kontekście zmian WPR. Ocena ta powinna przede wszystkim odpowiadać na dwa kluczowe pytania:

- czy proponowany kształt WPR 2014-2020 jest bardziej/mniej korzystny dla polskiego sektora rolnego niż WPR 2007-2013?
- czy przedstawione przez KE propozycje są dla Polski bardziej/mniej korzystne niż dla innych państw UE?

Próba udzielenia odpowiedzi na te pytania wymaga uwzględnienia takich aspektów propozycji KE, jak kwestie finansowe, charakter instrumentów wsparcia oraz regionalna i produktowa struktura instrumentarium WPR. Konieczne jest również zderzenie potrzeb rozwojowych polskiego rolnictwa z możliwościami zaspokojenia ich przez WPR. Identyfikacja stanu polskiego sektora rolnego oraz jego potrzeb rozwojowych opiera się na wynikach przedstawianych w ramach statystyki publicznej, które odniesiono do analizy potrzeb sektora zidentyfikowanych u progu obecnego okresu programowania 2007-2013 w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Ze względu na ograniczenia związane z niniejszą publikacją oraz brak szczegółowych rozwiązań w propozycji KE, artykuł ma charakter wstępnej oceny i koncentruje się na identyfikacji punktów krytycznych zmian w kształcie WPR z perspektywy polskiego rolnictwa.

W artykule omówiono i oceniono z punktu widzenia perspektyw rozwojowych polskiego rolnictwa trzy kluczowe elementy WPR, czyli system płatności bezpośrednich, instrumenty interwencji rynkowej i towarzyszącą im wspólną organizację rynku oraz filar II WPR, czyli instrumenty rozwoju obszarów wiejskich. Artykuł składa się z pięciu części oraz wniosków zaprezentowanych w podsumowaniu. W pierwszej części tekstu przedstawiono zmiany w systemie płatności bezpośrednich zaproponowane przez KE. Druga część odnosi się do propozycji w zakresie interwencji rynkowej i wspólnej organizacji rynków rolnych. Trzecia część dotyczy kwestii związanych z II filarem WPR, a czwarta prezentuje ocenę propozycji KE w zderzeniu z polską strategią rozwoju wsi i rolnictwa na najbliższe lata, co pozwala określić spójność i kompatybilność unijnych i krajowych założeń w tym zakresie. Natomiast w piątej części zaprezentowano krótkie omówienie podstawowych potrzeb polskiej wsi i rolnictwa, zaś w podsumowaniu dokonano próby odpowiedzi na postawione we wstępie pytania.

## **System płatności bezpośrednich**

Obecnie płatności bezpośrednie w UE funkcjonują w dwóch podstawowych formach zarządzania tym instrumentem wsparcia. W państwach UE-15 i kilku państwach UE-12, w tym Słowenii i na Malcie obowiązuje tzw. system SPS, czyli system jednolitej płatności na gospodarstwo, oparty na uprawnieniach do płatności oraz charakteryzujący się zróżnicowaniem stawek płatności dla poszczególnych rolników. Natomiast w pozostałych państwach, w tym i w Polsce, funkcjonuje system SAPS, czyli system jednolitej płatności obszarowej, cechujący się jednakową stawką płatności na hektar użytków rolnych (UR). Propozycja KE dotycząca okresu 2014-2020 zakłada ujednoczenie systemu oznaczające de facto upowszechnienie systemu SPS. Nowy system, tzw. BPS (ang. basic payment

scheme), czyli system płatności podstawowej, ma bazować na uprawnieniach do płatności. Jednocześnie w przypadku państw obecnie stosujących system SPS stawka płatności ma być stopniowo ujednoczona na poziomie państwa lub regionu. Natomiast różnice w poziomie stawek, występujące między państwami, nie zostaną wyeliminowane. Nastąpi jedynie ich zmniejszenie, co oznacza wzrost stawek w państwach, w których obecnie stawka płatności jest niższa niż 90% średniej dla całej UE.

W Polsce wprowadzenie systemu uprawnień do płatności może zmniejszyć dostępność do tego mechanizmu wsparcia, gdyż uzyskanie płatności będzie możliwe jedynie w przypadku posiadania uprawnień do ich otrzymywania, a nie tylko spełnienia warunków ich przyznawania. Co więcej, z punktu widzenia administracji publicznej, wprowadzenie nowego systemu oznaczać będzie konieczność modyfikacji systemu informatycznego obsługującego wsparcie oraz wprowadzenie nowych regulacji i procedur wdrażających.

Komisja Europejska w swojej propozycji zaproponowała również nowe kategorie płatności. Część z nich ma być obowiązkowo wprowadzana przez wszystkie państwa członkowskie, a wdrożenie pozostałych pozostaje w gestii każdego z członków Wspólnoty. Najważniejszym nowym elementem płatności, z uwagi na powszechność stosowania, jest płatność za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska. Ten element płatności dotyczy tzw. zazielenienia, czyli zwiększenia zaangażowania WPR w ochronę środowiska naturalnego i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym. Dzięki wprowadzeniu płatności uzależnionych od spełnienia określonych wymogów środowiskowych, płatności bezpośrednie mają stać się instrumentem ściśle powiązaniem z dbałością o środowisko. Wymogi w tym zakresie mają być jednakowe w całej UE i obejmują:

- prowadzenie trzech różnych upraw na gruntach ornych, jeżeli grunty orne rolnika obejmują ponad 3 ha i nie są w całości wykorzystywane do produkcji trawy, nie są w całości ugorowane, ani w całości objęte uprawami rosnącymi w wodzie przez znaczną część roku,
- utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych w gospodarstwie rolnym,
- utrzymywanie na powierzchni 7% użytków rolnych gospodarstwa obszaru proekologicznego.

Ponadto gospodarstwa ekologiczne oraz te, które w całości lub części położone są na obszarach objętych dyrektywą siedliskową lub ptasią, jeśli spełniają wymogi tych dyrektyw, są uprawnione do korzystania z płatności bez konieczności spełnienia wyżej wymienionych kryteriów.

Podsumowując, zaproponowany system płatności bezpośrednich nie jest korzystny z punktu widzenia polskich potrzeb rozwojowych. Pierwszym mankamentem propozycji KE jest istotna komplikacja systemu w porównaniu do obecnie obowiązującego w naszym kraju systemu SAPS. Po drugie, zaproponowany poziom tzw. koperty krajowej przeznaczonej dla Polski oznacza co najwyżej utrzymanie dotychczasowego poziomu stawek. Warto jednakże przy tym pamiętać, że choć przeciętne stawki w państwach UE-15 są wyższe niż w Polsce, to w krajach tych występuje bardzo duże zróżnicowanie w poziomie otrzymywanego wsparcia. Szacuje się, że we Francji przeciętna stawka płatności bezpośrednich w 2014 r. wyniesie 295 euro/ha, przy czym średnia stawka na poziomie departamentów będzie się wahać od 53 do 405 euro/ha [Delong 2012]. Jednocześnie przewiduje się, iż do 2019 r., w porównaniu z rokiem 2011, wysokość stawek płatności wzrośnie w departamentach, gdzie stawka jest obecnie niższa od średniej, nawet o 372%, a w regionach, gdzie przekracza średnią, spadnie nawet o 38% jej wysokości

w 2011 roku [Mahé 2012]. Najwięcej stracą gospodarstwa zajmujące się produkcją zbóż i mleka oraz hodowlą innych zwierząt w systemie wypasowym. Z punktu widzenia konkurencyjności poszczególnych grup polskich gospodarstw rolnych przesunięcia takie mogą okazać się bardziej istotne niż minimalny wzrost stawek płatności w Polsce.

## **Wspólna organizacja rynków produktów rolnych**

W przypadku tego elementu WPR znaczna część rozwiązań zaproponowanych przez KE dotyczy tworzenia różnego rodzaju form współpracy między producentami rolnymi, co ma służyć wzmocnieniu ich pozycji negocjacyjnej. Ponadto obejmują one kwestie dotyczące interwencji rynkowej i działań w sytuacjach kryzysowych.

W odniesieniu do interwencji na rynkach rolnych nie przewiduje się wprowadzenia istotnych zmian z punktu widzenia Polski (wycofano m.in. pszenicę durum z interwencji). Ceny interwencyjne utrzymano na ich obecnym poziomie, co oznacza ich realny spadek. Co więcej, wzrost cen środków produkcji w rolnictwie jest znacznie większy w ostatnich latach niż wskaźnik inflacji CPI, co jeszcze bardziej ogranicza zysk producentów rolnych.

Za najważniejsze, choć już wcześniej zapowiadane przez KE, zmiany należy uznać likwidację kwotowania na rynku cukru i rynku mleka. Z punktu widzenia perspektyw rozwojowych polskiego rolnictwa jest to również kluczowy element tej części propozycji KE. Polski rząd w swoim stanowisku negatywnie ocenił likwidację kwot na obu rynkach. Przy znacznym wzroście wahań cen na światowych rynkach rolnych likwidacja systemu kwotowania niesie ze sobą niepewność co do kierunku rozwoju sytuacji w tych sektorach i będzie wymuszała podnoszenie efektywności produkcji.

Ważną nowością w projekcie rozporządzenia dotyczącego interwencji rynkowej są specjalne instrumenty dotyczące wspierania rolników w sytuacjach wyjątkowych. W tej grupie instrumentów znajdują się instrumenty, które mają być wykorzystywane w sytuacjach związanych z wystąpieniem zakłóceń na rynku związanych ze „znaczącym wzrostem lub spadkiem cen na rynku wewnętrznym lub zewnętrznym lub innymi czynnikami mającymi wpływ na rynek” [Komisja Europejska 2011c].

Drugą z tej grupy kategorią środków są środki wspierania rynku związane z chorobami zwierząt i utratą zaufania konsumentów spowodowaną zagrożeniami dla zdrowia ludzi, zdrowia zwierząt lub zdrowia roślin. Natomiast trzecią z nich stanowią bardzo enigmatycznie określone „środki rozwiązywania szczególnych problemów”, przy czym nie zdefiniowano jakiego rodzaju problemy mogą stanowić podstawę do ich wykorzystania. Instrumenty wszystkich tych kategorii mają opierać się na uruchomieniu lub czasowym zawieszeniu funkcjonowania instrumentów interwencji rynkowej przewidzianych w ramach WPR. Propozycje te są odpowiedzią na wydarzenia ostatnich lat pokazujące, iż dotąd WPR nie posiadała narzędzi reagowania w tego typu sytuacjach, co prowadziło do znacznych perturbacji na rynkach rolnych i niestabilności sytuacji ekonomiczno-finansowej rolników dotkniętych tymi problemami. Otwartą kwestią jest zdolność zaproponowanych instrumentów do efektywnego wspierania rolnictwa w sytuacjach kryzysowych.

## Rozwój obszarów wiejskich

W kolejnym okresie programowania celami WPR w zakresie rozwoju obszarów wiejskich mają być:

- poprawa konkurencyjności rolnictwa,
- zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działaniami w dziedzinie klimatu,
- zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich.

Realizacja tych celów ma się przyczyniać do osiągnięcia założeń strategii „Europa 2020” w odniesieniu do wsi. Cele II filaru WPR mają być osiągnięte przez sześć priorytetów rozwojowych polityki rozwoju obszarów wiejskich, którymi są:

- ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wsi,
- poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych,
- poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie,
- odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa,
- wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami oraz przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolno-spożywczych i leśnym,
- zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Propozycja KE dotycząca II filaru WPR pozornie zawiera wiele zmian w stosunku do obecnie funkcjonującego systemu. Jednakże bliższa analiza zaproponowanych instrumentów pozwala stwierdzić, że pod zmienionymi nazwami kryją się te same działania, często jedynie zgrupowane w jeden instrument.

W zakresie instrumentarium polityki rozwoju obszarów wiejskich za szczególnie istotną zmianę z punktu widzenia perspektyw rozwojowych polskiego rolnictwa należy uznać likwidację działania „Renty strukturalne”. Instrument ten okazał się bardzo nieefektywny i nieskuteczny, stąd też jego brak w nowym okresie programowania pozwoli przeznaczyć dostępne środki na działania lepiej służące rozwojowi wsi i rolnictwa. Pozostałe instrumenty, patrząc na ich ogólny opis przedstawiony w projekcie rozporządzenia COM(2011)627 [Rozporządzenie... 2011c], nie zapowiadają znaczących zmian jakościowych w odniesieniu do zakresu i charakteru wsparcia.

Natomiast, jeśli chodzi o programowanie wykorzystania unijnego wsparcia na rzecz rozwoju wsi, interesującą propozycją jest możliwość tworzenia podprogramów tematycznych. Jest to korzystne nie tylko z punktu widzenia strategicznego zarządzania szczególnie istotnymi aspektami rozwoju wsi i rolnictwa, ale przede wszystkim pozwala na podniesienie maksymalnego udziału środków UE w realizacji wspieranych projektów.

Fundamentalną kwestią w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich jest skala budżetu przeznaczanego na ten cel. KE nie przedstawiła propozycji dystrybucji wsparcia z II filaru. W projekcie rozporządzenia określiła jedynie bardzo ogólne kryteria podziału. Mają to być „obiektywne kryteria związane z celami, o których mowa w art. 4”, czyli celami unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz „wyniki w przeszłości”. Trudno

na tej podstawie prognozować, jakiej wielkości środki może uzyskać Polska, a jest to podstawowa determinanta perspektyw rozwojowych związanych z unijnym wsparciem.

### **Propozycje KE dotyczące WPR a polska „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020”**

W kwietniu 2012 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawiło dokument „Strategia zrównoważonego rozwoju, wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020” [Strategia... 2012]. W dokumencie tym zawarto diagnozę sytuacji i prognozę trendów rozwojowych. Wskazano w nim na konieczność podniesienia poziomu cywilizacyjnego obszarów wiejskich oraz na wielofunkcyjność rolnictwa, rybactwa i obszarów wiejskich, jako na kierunek rozwojowy. Uznano, iż udział wsi i rolnictwa w zrównoważonym rozwoju Polski powinien obejmować „zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju, zwiększenie konkurencyjności sektora rolno-spożywczego oraz tworzenie i rozwijanie nowych czynników rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich, w szczególności pozarolniczych miejsc pracy”. Odniesiono się także do kwestii zachowania zasobów naturalnych, stwierdzając, iż kierunek rozwoju obszarów wiejskich ma szczególne znaczenie dla ochrony środowiska. Podkreślono również rolę mentalności społeczeństwa w tym zakresie, w tym także funkcjonowania podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych. Za cel ogólny rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa uznano „poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystywanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju”. Natomiast cele szczegółowe wyróżnione w strategii są następujące.

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

Celom tym przypisane zostały priorytety obejmujące kierunki rozwoju. Ponadto zaznaczono, iż nie wszystkie z nich będą realizowane w ramach tej strategii, a część będzie wdrażana w oparciu o pozostałe strategie rozwoju kraju.

Należy ocenić, na ile strategia i propozycje dotyczące funkcjonowania WPR w okresie 2014-2020 są ze sobą spójne i komplementarne. Na poziomie celów szczegółowych wydaje się, iż zachodzi zbieżność. Na poziomie priorytetów daje się dość jasno dostrzec, iż wiele zadań wymaga działania na poziomie krajowym. Można również mieć wątpliwości, czy niektóre z priorytetów w ogóle mogą być osiągnięte, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia Polski we współpracy z państwami członkowskimi UE w zakresie kształtowania WPR i uzyskiwania instrumentów odpowiadających bezpośrednio na polskie potrzeby rozwojowe (tabela 1).

Największym mankamentem przyjętej przez Radę Ministrów strategii jest nastawienie, iż głównym źródłem środków na jej realizację będą pieniądze przyznane Polsce przez UE. Chodzi nie tylko o środki przeznaczone na WPR, ale także o pozostałe instrumenty wsparcia, a przede wszystkim politykę spójności. Takie podejście oznacza, iż nie tylko w

odniesieniu do skali wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa wdrażanie strategii będzie uzależnione od polityk UE. Takie ograniczenie będzie również dotyczyło ostatecznego charakteru i kształtu realizowanych inwestycji.

Tabela 1. Cele szczegółowe wymienione w „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020” a propozycje KE dotyczące WPR 2014-2020

Table 1. Detailed aims of the Polish ‘Strategy for sustainable development of rural areas, agriculture and fisheries’ vs. EC’s proposals for CAP 2014-2020

Priorytety i kierunki interwencji	Filar I	Filar II
1.1. Podnoszenie umiejętności, poziomu wykształcenia oraz wzrost mobilności zawodowej mieszkańców obszarów wiejskich	N	+
1.2. Zwiększenie zatrudnienia mieszkańców obszarów wiejskich bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania	N	+
1.3. Rozwój przedsiębiorczości i pozarolniczych miejsc pracy z wykorzystaniem potencjału endogenicznego obszarów wiejskich	N	+
1.4. Zapobieganie i ograniczanie wykluczenia społecznego oraz aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich	N	+
2.1. Rozwój infrastruktury gwarantującej bezpieczeństwo energetyczne, sanitarne i wodne na obszarach wiejskich	N	+
2.2. Rozwój infrastruktury transportowej gwarantującej dostępność transportową obszarów wiejskich	N	+
2.3. Budowa i rozwój infrastruktury i technologii umożliwiających mieszkańcom obszarów wiejskich korzystanie i dostęp do technologii ICT o wysokim standardzie	N	+
2.4. Rozwój infrastruktury społecznej gwarantującej mieszkańcom obszarów wiejskich dostęp do dóbr i usług publicznych	N	+
2.5. Rozwój infrastruktury bezpieczeństwa na obszarach wiejskich	N	+
3.1. Utrzymanie i poprawa jakości bazy produkcyjnej rolnictwa i rybactwa	+	+
3.2. Wytwarzanie wysokiej jakości, bezpiecznych dla konsumentów produktów rolno-spożywczych	+	+
3.3. Przestrzeganie/stosowanie zasad uczciwej konkurencji na wspólnotowym i globalnym rynku rolno-spożywczym	+	+
3.4. Podnoszenie świadomości i wiedzy producentów oraz konsumentów w zakresie produkcji rolno-spożywczej i zasad żywienia	+	n
4.1. Modernizacja i wzrost innowacyjności sektora rolno-spożywczego	+	+
4.2. Kreowanie oraz transfer wiedzy i technologii służącej zrównoważonemu rozwojowi sektora rolno-spożywczego	N	+
4.3. Dostosowanie struktur sektora rolno-spożywczego do zmieniających się wyzwań w Polsce, UE i w skali globalnej	+	+
4.4. Promocja oraz powiększanie rynków zbytu produktów rolno-spożywczych	+	n
5.1. Ochrona środowiska naturalnego w sektorze rolniczym i różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich	+	+
5.2. Kształtowanie przestrzeni wiejskich z uwzględnieniem ochrony krajobrazu i ładu przestrzennego	+	+
5.3. Adaptacja rolnictwa i rybactwa do zmian klimatu oraz ich udział w przeciwdziałaniu tym zmianom (mitygacji)	+	+
5.4. Zrównoważona gospodarka leśna i łowiecka na obszarach wiejskich	+	+
5.5. Zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich	N	+

„+” instrumenty WPR zaplanowane na okres 2014-2020 przez KE mogą się przyczyniać do realizacji danego celu; N – brak instrumentu służącego realizacji danego celu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie polskiej strategii [Strategia... 2012].

W celu zmniejszenia ryzyka zawężenia realizacji „Strategii ...” zasadnym byłoby opracowanie planów uzupełniających wdrażanie poszczególnych programów wspieranych ze środków UE. Strategia powinna nie tylko wyznaczać kierunek rozwoju polskiej wsi i rolnictwa, ale również określać, jak poszczególne polityki krajowe i wspólnotowe powinny

być ze sobą wzajemnie powiązane oraz jak mogą się uzupełniać. Po określeniu przez UE ostatecznego kształtu polityk wsparcia na okres 2014-2020 polska „Strategia ...” powinna być poddana szczegółowej aktualizacji, obejmującej przedstawienie konkretnych propozycji krajowych instrumentów służących realizacji tych celów szczegółowych wymienionych w tym dokumencie, których wdrożenia nie zapewnią instrumenty i środki finansowe UE.

## Potrzeby rozwojowe polskiej wsi i rolnictwa

Jeśli chodzi o potrzeby rozwojowe obszarów wiejskich, to istotnym wskaźnikiem charakteru tych potrzeb jest skala zapotrzebowania na wsparcie ze strony pomocy społecznej. W 2008 r. ponad dwa razy wyższy odsetek ludności na wsi korzystał z tego rodzaju wsparcia niż w mieście, odpowiednio 12,5% i 6,2% mieszkańców [Strategia ... 2012]. Te dane nie dziwią, gdy weźmie się pod uwagę niższy przeciętny poziom wykształcenia i aktywności zawodowej ludności wiejskiej w porównaniu do aktywności mieszkańców miast. Co więcej, wśród 1945 tys. osób pracujących w rolnictwie, według wyników Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r. blisko połowa to osoby prowadzące gospodarstwa rolne o wielkości użytków rolnych do 5 ha, czyli gospodarstwa, które w większości typów produkcyjnych nie są w stanie wygenerować parytetowego poziomu dochodów. Jednocześnie „brak jest jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, ile osób w Polsce faktycznie pracuje w rolnictwie” [Strategia... 2012], co oznacza, iż w polskim rolnictwie występuje zapewne ukryte bezrobocie, a kapitał ludzki nie jest wykorzystywany efektywnie. Przy tym należy jednak zaznaczyć, iż dochód przypadający na jednostkę pracy (AWU) w 2010 r. stanowił 173,9% dochodu odnotowanego w 2005 roku (dla porównania w UE-27 było to 118,3%, a najwyższy wzrost osiągnięto w Estonii, gdzie wskaźnik ten sięgnął 187,3%) [Agriculture... 2012].

Ważnym wskaźnikiem znaczenia rolnictwa jest również jego udział w handlu zagranicznym. Bilans handlu zagranicznego w zakresie żywności i produktów rolnych był w Polsce w 2010 r. dodatni. Także udział tych produktów w krajowym eksporcie był wyższy niż w imporcie i wynosił odpowiednio 10,7% i 7,8% [Agriculture... 2012]<sup>2</sup>.

Tabela 2. Znaczenie polskiego rolnictwa w rolnictwie UE-27 w 2010 roku, %

Table 2. Importance of Polish agriculture within the EU-27 in 2010, %

Cecha	Udział Polski w UE-27
Powierzchnia UR	8,5
Zatrudnienie w rolnictwie	15,3
Wartość produkcji	5,5
Wartość dodana brutto rolnictwa (w cenach podstawowych)	5,1
Liczba gospodarstw rolnych (2007 r.)	17,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z raportu Komisji Europejskiej [Agriculture... 2012].

<sup>2</sup> Dane obejmują również handel w ramach UE-27.



W odniesieniu do znaczenia polskiego rolnictwa na poziomie UE-27, kluczowe dane zawiera tabela 2. Udział w powierzchni UR w UE określa w przybliżeniu potencjał produkcyjny polskiego sektora rolnego. Udział polskiego rolnictwa w wartości produkcji rolnictwa całej Wspólnoty oraz w jego wartości dodanej brutto sugerują, iż polski potencjał nie jest jeszcze w pełni wykorzystany. Dodatkowym dowodem na to jest nadmierny udział Polski w zatrudnieniu w unijnym sektorze rolnym oraz w liczbie gospodarstw rolnych. Dane te najpełniej wyznaczają kierunek niezbędnych zmian w polskim rolnictwie. Niewątpliwie konieczne są dalsze przemiany strukturalne, zmierzające do redukcji liczby gospodarstw rolnych i poziomu zatrudnienia w tym sektorze.

## **Podsumowanie**

Od początku członkostwa w UE do 2013 r. skala otrzymywanego przez polskie gospodarstwa wsparcia z tytułu płatności bezpośrednich była bezpośrednio związana z posiadaną powierzchnią UR, inaczej niż w państwach UE-15, gdzie była ona historycznie ukształtowana w zależności od rodzaju produkcji danego gospodarstwa. W związku z tym wielkość wsparcia poszczególnych typów gospodarstw rolnych w porównaniu do ich odpowiedników w państwach UE-15 była zróżnicowana w zależności od typu produkcyjnego. Szczególnie duże różnice dotyczyły gospodarstw mlecznych i zbożowych. Stopniowe wyrównywanie poziomu stawek płatności w tych państwach powinno doprowadzić do zmniejszenia się na korzyść Polski różnicy w poziomie wsparcia między gospodarstwami mlecznymi i zbożowymi w Polsce i UE-15.

W przypadku rozwiązań dotyczących polityki rozwoju obszarów wiejskich (poza największą niewiadomą dotyczącą rozwiązań w zakresie wspólnej organizacji rynków, tj. skutków zniesienia kwot mlecznych i cukrowych) na poziomie propozycji przedstawionych przez KE nie widać zasadniczych zmian na niekorzyść Polski, czy rolników i obszarów wiejskich w innych państwach. Największym mankamentem tych rozwiązań jest bardzo ograniczony zakres propozycji mających na celu dostosowanie instrumentarium WPR do wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi i postępującym procesem globalizacji.

W odpowiedzi na pytania postawione we wstępie należy stwierdzić, że propozycje KE dotyczące kształtu WPR w okresie 2014-2020 są mniej korzystne dla Polski niż obecnie obowiązujące rozwiązania oraz mniej korzystne niż dla wielu państw Wspólnoty, a zwłaszcza państw UE-15. Dowodem tego może być chociażby fakt, iż nadal utrzymana zostanie różnica między udziałem polskich użytków rolnych w całkowitej powierzchni użytkowanej rolniczo w UE a udziałem Polski w wydatkach na płatności bezpośrednie. Polskie UR stanowią 8,5% unijnej powierzchni UR, a kwota przeznaczona na płatności bezpośrednie w Polsce ma w okresie 2014-2020 wynosić początkowo 7,2%, a ostatecznie 7,3% wydatków WPR na ten instrument wsparcia rolnictwa. Przede wszystkim jednak propozycje te są niekorzystne dla całego europejskiego rolnictwa, gdyż nie służą podnoszeniu konkurencyjności sektora na rynkach globalnych.

## **Literatura**

Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2011. [2012]. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Bruksela.

- Delong P.-I. [2012]: PAC 2014 – la plus grande et la plus importante politique publique européenne. CER France, maszynopis.
- Mahé L.-P. [2012]: Le projet d'une PAC pour l'après 2013 annonce-t-il une «grande» réforme? Notre Europe, Policy Paper nr 53.
- Raport z wyników. Powszechny Spis Rolny 2010. [2011]. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, COM(2011)625. [2011a].
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków”), COM(2011)626. [2011b].
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), COM(2011)627. [2011c].
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, COM(2011)628. [2011d].
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020. [2012]. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.