

Artykuły

MAREK WIGIER

Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

WPŁYW POLITYKI ROLNEJ NA ZMIANY STRUKTURALNE W ROLNICTWIE

Wprowadzenie

Członkostwo Polski w UE zasadniczo zmieniło warunki ekonomiczne funkcjonowania polskiego rolnictwa oraz obszarów wiejskich. Najważniejszym źródłem tych zmian – obok, oczywiście, dostępu do jednolitego rynku europejskiego i uwarunkowań makroekonomicznych – są Wspólna Polityka Rolna (WPR) oraz fundusze strukturalne. WPR spowodowała wzrost wsparcia dla rolnictwa, zaś fundusze strukturalne uruchomiły istotne strumienie pieniężne przeznaczone na modernizację gospodarki żywnościowej i rozwój obszarów wiejskich.

Prowadzenie każdej polityki, w tym także polityki rolnej, generuje określone koszty, ale przynosi również i korzyści. Polityka interwencyjna w rolnictwie wpływa na dochody producentów, ceny żywności (pośrednio także i ceny środków produkcji dla rolnictwa), stosowane techniki, technologie, innowacyjność, środowisko naturalne, krajobraz, infrastrukturę i stan rozwoju obszarów wiejskich, przetwórstwo i bezpieczeństwo żywności, konkurencyjność w skali mikro- i makroekonomicznej. Jest zatem sposobem redystrybucji dochodów. Koszty finansowe interwencji prowadzonej w gospodarstwach rolnych wywołują korzyści ujawniające się w różnych ogniwach łańcucha żywnościowego. Rozpatrując kwestie przemian strukturalnych przez pryzmat polityki rolnej, mamy do czynienia z efektami wewnętrznymi występującymi w samym rolnictwie i efektami poza obszarem rolnictwa, w całym łańcuchu żywnościowym. Prowadząc interwencjonizm rolny, państwo może kierować pomoc do rolników przez mechanizmy rynkowe lub przez bezpośrednią dystrybucję środków publicznych. Instrumenty wspierania cen rolnych mogą wiązać się z większymi wydatkami konsumentów płacących wyższe ceny za produkty żywnościowe bądź z bezpośrednimi wydatkami budżetowymi obciążającymi podatników [2].

Miarami siły ekonomicznej gospodarstw rolnych może być ich konkurencyjność i efektywność. W prezentowanym artykule miary te wyprowadzono z definicji konkurencji, która jest jednym z podstawowych mechanizmów ekonomicznych gospodarki rynkowej. Konkurencja jest procesem, przy pomocy którego uczestnicy rynku, dążąc do realizacji swych interesów, próbują przedstawić korzystniejsze od innych oferty pod względem ceny lub jakości, wpływające na decyzje transakcyjne [11]. W tym świetle konkurencyjność jest określonym stanem konkurencji, jedną z charakteryzujących ją właściwościami [1]. Jest pojęciem wartościującym i określającym stan pożądanym, który może dotyczyć podmiotów gospodarczych, sektorów gospodarek narodowych, krajów lub regionów [3, 13].

Oceniając konkurencyjność, możemy brać pod uwagę także zasoby czynników produkcji, efektywność ich wykorzystania, tempo i kierunek zmian strukturalnych. Z. Wysokińska [25] wiąże konkurencyjność z efektywnym wykorzystaniem zasobów czynników produkcji, a także zmianami strukturalnymi zachodzącymi w gospodarce, które prowadzą do zwiększenia efektywności gospodarowania. Zdaniem K. Meredyk [14], konkurencyjność jest właściwością wzrostu gospodarczego i wynika bezpośrednio z ilości, jak i jakości pracy. Definicję konkurencyjności opiera się coraz częściej także na dwóch powiązanych ze sobą filarach efektywności i jakości, ponieważ to jakość produktów warunkuje cenę i możliwości zbytu. Istnieją także autorzy (np. G. Hamel, C.K. Prahalad, J. Barney, J. Kay, M. Cassone), którzy analizując różne aspekty konkurencyjności, wcale jej nie definiują.

Konkurencyjność określa się także jako zdolność kraju lub przedsiębiorstwa do tworzenia większego bogactwa niż konkurenci na rynku światowym [20]. Według OECD [4], konkurencyjność jest zdolnością do wytwarzania dóbr i usług, które w warunkach wolnego handlu są akceptowalne na rynku światowym przy jednoczesnym wzroście dochodów realnych ludności w długim okresie. M. Porter definiuje konkurencyjność mikroekonomiczną poprzez pryzmat zdolności do tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi międzynarodowej konkurencyjności firm w ramach poszczególnych krajowych przemysłów i branż. Zdolność ta determinowana jest systemem powiązanych ze sobą czynników produkcji, warunków popytu, powiązanych i wspierających branż oraz strategii firm, struktury branży i konkurentów – tzw. diamenty narodowej przewagi konkurencyjnej [16]. Analizę konkurencyjności można zatem prowadzić *ex-post*, oceniając rezultat konkurowania w określonym momencie czasowym, lub w ujęciu *ex-ante*, odnosząc ją do długookresowej zdolności do zachowania bądź poprawy posiadanej pozycji konkurencyjnej.

Przez efektywność ekonomiczną rozumie się z kolei stosunek uzyskanych efektów do poniesionych nakładów. W przypadku oceny WPR chodzi o poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy polityka generuje korzyści przewyższające wartością wydatkowane kwoty na wspieranie rynków rolnych i rozwoju obszarów wiejskich. Istotne jest zatem bezpośrednie porównanie kosztów i korzyści. Niestety, nie jest to zadanie łatwe, a czasami wręcz bywa niemożliwe. Nakłady na politykę łatwo można mierzyć w kategoriach finansowych. Trudniej

jest określać i mierzyć efekty oraz powiązać je z czynnikami sprawczymi. Samo wykazanie, że istnieją pewne korzyści z zastosowanej polityki, nie wystarcza do udowodnienia, że tworzona jest nowa wartość ze stosowania tej polityki.

Dla gospodarstw rolnych efektem ekonomicznym jest dochód z działalności rolniczej, nakładem zaś nakład pracy własnej rolników, członków ich rodzin i pracowników najemnych. Wskaźniki te, jako miary efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw rolniczych, są stosowane powszechnie przez wielu autorów [8, 10]. Przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnicze zazwyczaj jednak bezpośrednio nie konkurują z analogicznymi przedsiębiorstwami na rynkach zagranicznych. Podmiotami, które bezpośrednio występują na rynkach międzynarodowych i konkurują, są przedsiębiorstwa przetwórstwa rolno-spożywczego i handlu [26]. O ich konkurencyjności decydują jakość i cena oferowanych produktów, a te z kolei zależą od jakości i ceny użytych do wytworzenia produktu finalnego surowców rolnych. Zdaniem A. Wosia, koszty surowców stanowią 2/3 kosztów ponoszonych przez przemysł spożywczy [24]. Mimo że producenci rolni bezpośrednio nie występują na rynkach międzynarodowych, w sposób pośredni wpływają na konkurencyjność produktów rolno-spożywczych.

Głównym celem prezentowanych badań jest przedstawienie charakteru i tempa zmian strukturalnych w rolnictwie na tle zachodzących przemian społeczno-gospodarczych w okresie członkostwa Polski w UE, związanych z realizacją WPR, oraz odniesienie tych zmian do zagadnień konkurencyjności i efektywności sektora rolnego.

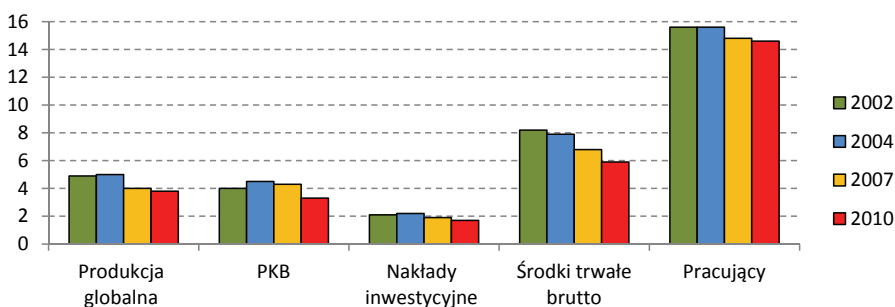
Wykorzystane w niniejszym artykule materiały statystyczne zostały zaczerpnięte z baz danych dotyczących wyników ekonomicznych gospodarstw rolnych objętych systemem rachunkowości FADN¹, makroekonomicznych danych z Rachunków Ekonomicznych dla Rolnictwa (RER), informacji z monitoringu na temat wyników wdrażania i realizacji WPR udostępnianych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także studiów literaturowych.

Zmiany strukturalne w rolnictwie

Pomimo dynamicznych zmian strukturalnych w całej gospodarce narodowej w okresie członkostwa Polski w UE, rolnictwo pozostaje nadal ważnym jej sektorem. Sektor rolny odgrywa szczególną rolę w rozwoju społecznym i gospodarczym obszarów wiejskich. Znajduje to potwierdzenie przede wszystkim w strukturze zatrudnienia ludności oraz w strukturze użytkowania gruntów. Wykorzystując gospodarczo ponad połowę ogólnej powierzchni kraju, rolnictwo wyznacza główne funkcje i kierunki użytkowania ziemi oraz kształtuje środowisko przyrodnicze i krajobraz. Sektor rolny pozostaje miejscem pracy dla prawie 15% ogółu pracujących. Wysoka liczba pracujących w rolnictwie wskazuje na niekorzystne relacje między zasobami pracy a zasobami ziemi i kapitału, co w konsekwencji wpływa na niską wydajność pracy. Analizując gospodarke pod kątem tworzenia produktu krajowego brutto dostrzegamy jednak malejące znaczenie sektora rolnego. Udział rolnictwa (łącznie z łowiectwem i leśnictwem) w PKB zmniejszył się z ok. 9%

¹ Farm Accountancy Data Network – Sieć Danych Rachunkowych Gospodarstw Rolnych.

w roku 1990 do 4% w roku 2002 i 3,3% w roku 2010. Jeszcze mniejszy jest udział rolnictwa w odtwarzaniu i powiększaniu majątku trwałego. Nakłady inwestycyjne na ten cel kształtują się poniżej 2%, co prowadzi do zmniejszania roli rolnictwa w jego władaniu (rys. 1). W okresie członkostwa Polski w UE nastąpiła jednak pewna poprawa produktywności majątku oraz stagnacja wydajności pracy w rolnictwie. Relacje obrazujące wyposażenie czynnika aktywnego w procesie wytwarzania, jakim jest praca, w pozostałe dwa czynniki produkcji, tj. ziemię i kapitał, dowodzą słabej pozycji konkurencyjnej rolnictwa polskiego na arenie międzynarodowej oraz przesądzą o niskiej wydajności pracy w ujęciu sektorowym, a stosunkowo niska intensywność produkcji rolniczej (relacja nakłady kapitału – zasoby ziemi) wyznacza względnie niską produktywność ziemi [15].



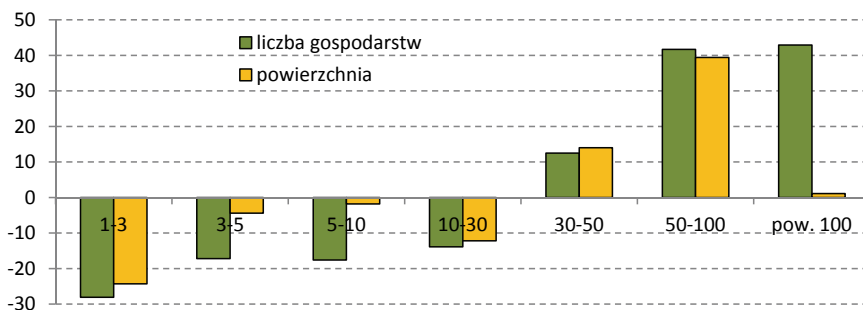
Rys. 1. Rolnictwo w gospodarce narodowej (udział w %)

Źródło: Pracujący w Gospodarce Narodowej (właściwe roczniki), GUS, Warszawa; Środki Trwałe w Gospodarce Narodowej (właściwe roczniki), GUS, Warszawa; Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 2011; obliczenia własne.

W latach 2002-2010 wyraźnie zmniejszyły się zasoby ziemi w gospodarstwach rolnych. Powierzchnia gruntów ogółem uległa zmniejszeniu o około 5,5% – z 19 325 tys. ha do 18 257 tys. ha, tj. o ponad 1 mln ha UR, przy czym powierzchnia użytków rolnych zmalała o 1 365 tys. ha (tj. o 8,1%) – z 16 899 tys. ha w 2002 roku do 15 534 tys. ha w roku 2010 (głównie za sprawą zmniejszenia powierzchni gruntów nieużytkowanych rolniczo oraz pastwisk). Równocześnie nastąpił wzrost powierzchni lasów i gruntów pozostałych oraz wzrost powierzchni przeznaczonych na cele związane z działalnością usługową, budownictwem i rozwojem infrastruktury. Powierzchnia, na której odbywa się produkcja rolna, uległa zmniejszeniu tylko o 415 tys. ha UR (suma powierzchni zasiewów, sadów, łąk i pastwisk zmalała z 14 597 tys. ha do 14 182 tys. ha).

W omawianym okresie miały miejsce także zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych. Ogólna liczba gospodarstw rolnych uległa zmniejszeniu z 2 933 tys. do 2 278 tys., czyli o 655 tysięcy (22%), a ubytek ten dotyczył zarówno działek rolnych (gospodarstw do 1 ha UR), jak i gospodarstw powyżej 1 ha UR. Działek rolnych ubyło 27%, a gospodarstw powyżej 1 ha UR – 20% (w 2010 roku liczba gospodarstw ponad 1 ha UR wynosiła 1 563 tys.,

co oznacza spadek w stosunku do 2002 roku o 393 tys.). Zmiany strukturalne były bardzo zróżnicowane w poszczególnych grupach obszarowych. Ubyło 405 tys. gospodarstw z przedziału od 1 ha do 30 ha, przy jednoczesnym wzroście o 12 tys. liczby gospodarstw o powierzchni powyżej 30 ha. Dynamiczny ubytek gospodarstw najmniejszych (podobnie jak działek rolnych do 1 ha) wynikał z nieobjęcia części gruntów tych gospodarstw dopłatami bezpośrednimi (z powodu zaniechania przez ich właścicieli lub trudności udowodnienia prowadzenia działalności rolniczej na tych gruntach). Grupa gospodarstw o powierzchni powyżej 30 ha powiększyła się z 2,6% w 2002 roku do 4% w 2010 roku, przy czym w gospodarstwach 30-50 ha przyrost wyniósł 12,5%, a w grupie gospodarstw większych niż 50 ha UR – ponad 40%. W 2010 roku gospodarstw o powierzchni powyżej 30 ha UR było jednak zaledwie 63 tys. Z punktu widzenia potencjału konkurencyjnego, większe znaczenie niż struktura gospodarstw rolnych ma struktura użytkowania ziemi. Zmiany, jakie zaszły w tym zakresie, są jednak kierunkowo zbieżne. Nastąpił bowiem bardzo znaczący ubytek użytków rolnych w gospodarstwach najmniejszych obszarowo (1-2 ha o ponad 30%), kilkunastoprocentowy (13,8-17,4%) w grupie gospodarstw o powierzchni 2-20 ha oraz przyrost użytkowanych zasobów ziemi w gospodarstwach większych niż 30 ha UR (największy o prawie 40% w grupie 50-100 ha UR). Zmiany w liczbie i strukturze gospodarstw należy ocenić pozytywnie. Wzrasta znaczenie gospodarstw większych obszarowo, które skupiają coraz większy odsetek UR. Tempo przemian jednak jest wyraźnie niezadowalające (rys. 2).

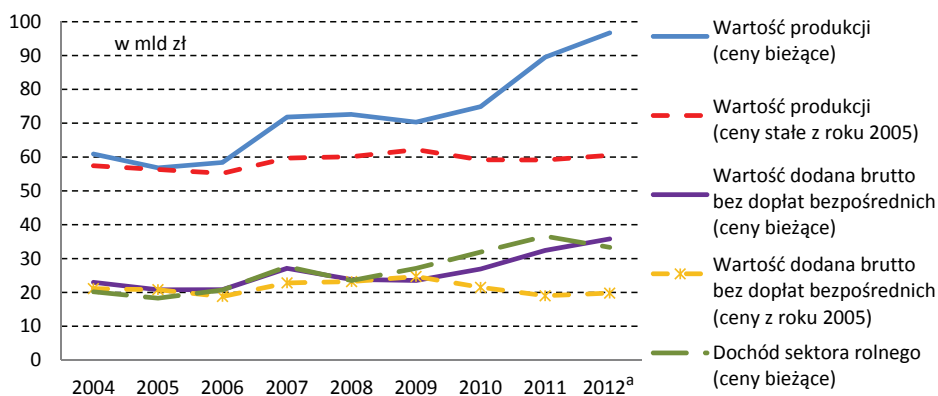


Rys. 2. Zmiana liczby gospodarstw i powierzchni użytków rolnych wg grup obszarowych w latach 2002-2010

Źródło: Raport z wyników – Powszechny Spis Rolny 2010, GUS, Warszawa 2011; obliczenia własne.

Z przemianami struktury obszarowej wiążą się ściśle przemiany w strukturze produkcji. Wprowadzenie do analizy produktywności rolnictwa elementów struktury produkcji wynika z faktu, że wielkość osiąganego produkcyjności zależy nie tylko od intensywności zaangażowania środków produkcji i zasobów siły roboczej (w danych warunkach przyrodniczych), lecz także od tego, w jakich dziedzinach działalności środki te zostały zaangażowane [18]. W latach 2002-2010

liczba gospodarstw dokonujących zasiewów zmniejszyła się o ok. 28% (z 2 007 tys. do 1 449 tys.), a przeciętny obszar zasiewów wzrósł o 1/3 do 7,2 ha (o 1,8 ha). Zmniejszyła się liczba gospodarstw zajmujących się uprawą warzyw (o ponad 80%), ziemniaków (o 75%), buraków cukrowych (o 50%) i zbóż (o 22%), wzrosła natomiast liczba gospodarstw uprawiających rzepak (o 100%) i kukurydzę (o 20%). Zarówno w produkcji roślinnej, jak i zwierzęcej obserwowany był proces koncentracji produkcji. Wielkość przeciętnego stada była zwiększona się z 5,9 do 11 sztuk (przy czym ponad 60% pogłównia było skupione w stadach liczących powyżej 20 sztuk), krów z 3,3 sztuki do 5,9 sztuki (w stadach liczących 10 i więcej sztuk skupione było 67,6% pogłównia), trzody z 24 do 38 sztuk (w stadach powyżej 500 sztuk skupione jest 33% pogłównia). W 2010 roku w stadach liczących ponad 10 tys. sztuk skupione było ponad 68,2% pogłównia niosek i ponad 90% pogłównia brojlerów.



^a Dane szacunkowe.

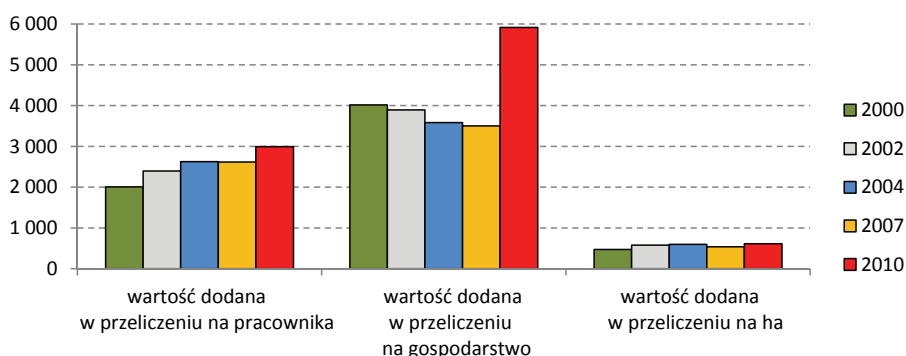
Rys. 3. Wartość produkcji, wartość dodana brutto bez dopłat bezpośrednich oraz dochód w rolnictwie w latach 2004-2012

Źródło: Dane RER.

Z analiz prowadzonych z wykorzystaniem Rachunków Ekonomicznych dla Rolnictwa (RER)² [7] wynika, że w latach 2004-2012 wartość produkcji sektora rolnego w cenach bieżących, bez uwzględnienia dopłat do produktów, wzrosła z blisko 61 miliardów złotych do ponad 96 miliardów złotych. Przy czym o szczególnie silnym wzroście nominalnej wartości produkcji można mówić w latach 2011 i 2012 (rys. 3). Wzrost wartości produkcji był przede wszystkim powiązany ze wzrostem cen produktów rolnych. Dla porównania, wartość produkcji w cenach stałych (z roku 2005) w badanym okresie wzrosła z 58,0 miliardów złotych do 60,5 miliardów, czyli w granicach 3%. Najwyższą wartość produkcji w cenach stałych zaobserwowano w roku 2009, co było związane z wyjątkowo wysokimi zbiorami ziemiopłodów.

² Rachunki satelickie względem części rachunków narodowych, wykonywane w IERiGŻ-PIB we współpracy z GUS na potrzeby Komisji Europejskiej.

Ważną miarą efektów ekonomicznych w rolnictwie jest wartość dodana brutto (wdb). Jest ona źródłem odtwarzania majątku i opłaty pracy własnej, obcych czynników produkcji i podatków, a także ewentualnie środków, które mogą być przeznaczone na inne cele. W roku 2012 wdb sektora rolnego bez dopłat do produktów osiągnęła 35,7 mld zł i była wyższa o ponad 50% w porównaniu z rokiem 2004. Jest to najwyższa wartość wdb od momentu akcesji do UE. Porównanie wdb w cenach stałych i bieżących wskazuje, że znaczny przyrost tej ostatniej związany był z obserwowanym w ostatnich latach silniejszym wzrostem cen produktów rolnych niż nakładów. Również w ujęciu realnym w 2012 roku wartość wdb nieznacznie zwiększyła się, podczas gdy w poprzednich trzech latach silnie malała.



Rys. 4. Wartość dodana wytworzona w rolnictwie w przeliczeniu na pracownika, gospodarstwo i ha UE (ceny stałe USD z 2000 r.)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (tabela ef_lu_ovcropaa) i Banku Światowego [World Development Indicators & Global Development Finance tabela EconomicPolicy&Debt\National Accounts\Agriculture, value added (constant 2000 USD)].

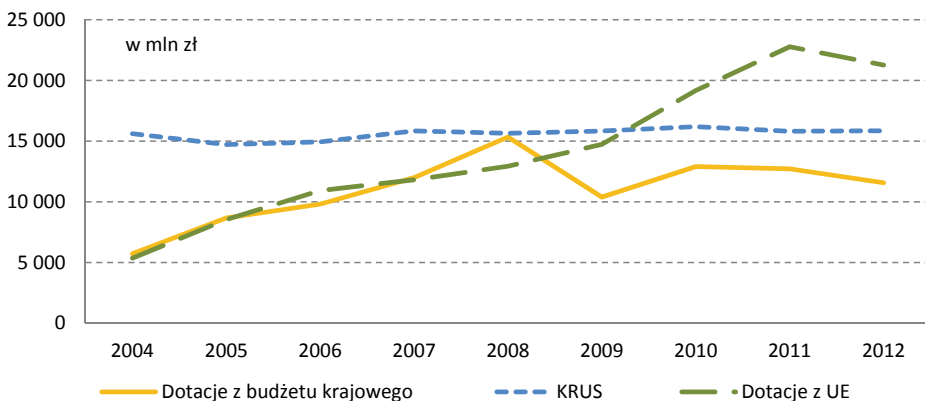
W celu wyeliminowania wpływu tempa zmian cen na wyniki ekonomiczne sektora przeanalizowano zmiany w wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie w cenach stałych z 2000 roku (rys. 4). W okresie 2000-2010 zaobserwowano stały i znaczący przyrost wartości dodanej w przeliczeniu na pracownika, niewielki w przeliczeniu na ha UR. W przeliczeniu na gospodarstwo w latach 2000-2007 zaznaczył się jednak spadek wartości dodanej, po czym ponowny wzrost w okresie do 2010 – z ok. 3,5 tys. USD do blisko 6 tys. USD. Wiązało się to głównie ze wzrostem cen na rynkach światowych, tym samym zachodzące zmiany nie świadczą o dużym potencjale ekonomicznym gospodarstw rolnych. Z punktu widzenia trwałości i możliwości dalszego rozwoju istotna jest bowiem przede wszystkim zdolność do kumulacji środków na nowe inwestycje.

Obserwowane w latach 2002-2012 zmiany w rolnictwie miały charakter zmian pokoleniowych (dotyczy to głównie zatrudnienia). W niektórych obszarach przebiegały jednak bardzo dynamicznie (dotyczy to w szczególności struktury produkcji czy kształtowania się grupy gospodarstw towarowych). Zazwyczaj proce-

sy te były kontynuacją dotychczasowych trendów (niekiedy o nieco zmienionym nasileniu), wyrażających się malejącym tempem spadku powierzchni użytków rolnych, powierzchni zasiewów czy pogłowia zwierząt. Towarzyszył im wzrost intensywności produkcji roślinnej i zwierzęcej, plonów oraz wydajności jednostkowych zwierząt. Generalnie, rolnictwo zachowuje jednak nadal tradycyjny charakter, z m.in. rozdrobnioną strukturą agrarną, wielokierunkową działalnością produkcyjną, przeważnie ekstensywnymi technikami produkcji, choć w tym zakresie zachodzą również bardzo radykalne zmiany, wywołane przede wszystkim przez system gospodarki rynkowej oraz instrumenty WPR i polityki strukturalnej.

Polityka wobec rolnictwa i obszarów wiejskich – wymiar finansowy i rzeczowy

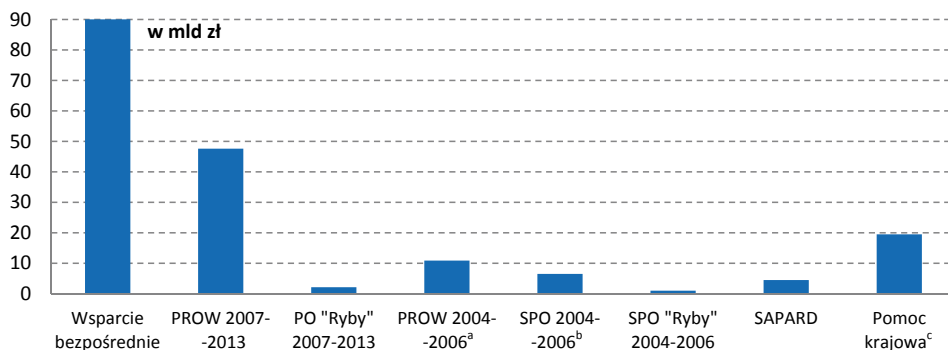
Wymiernym efektem wejścia Polski do UE stał się wzrost wydatków na sektor rolny, tak w ujęciu nominalnym, jak i realnym. Dotyczył on zarówno wydatków z budżetu krajowego, jak i z budżetu UE (rys. 5). Ponad dwukrotnie (z blisko 2% w okresie 1997-2004 do ok. 4% w okresie 2005-2012) wzrósł udział wydatków na rolnictwo (bez KRUS) w wydatkach budżetowych państwa. Wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo i obszary wiejskie jest konsekwencją objęcia Polski instrumentami WPR i polityki strukturalnej UE, a także konsekwencją zasady współfinansowania programów operacyjnych i dopłat bezpośrednich z budżetu krajowego. Przełamywanie sytuacji recesyjnej w Polsce dokonywało się poprzez poprawę warunków makroekonomicznych funkcjonowania gospodarki, w których dostrzegano szanse na zahamowanie rosnącej degradacji polskiego rolnictwa oraz wsi. Zwiększone nakłady budżetowe nie były oczywiście w stanie od razu rozwiązać podstawowych problemów sektora rolnego w Polsce, gdyż wymaga to wielu lat konsekwentnej polityki rolnej [5].



Rys. 5. Wydatki budżetowe na sektor rolny w latach 2004–2012 (w mln zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2011, 2009 i 2006 roku, IERiGŻ-PIB, Warszawa (kolejne lata) oraz Czyżewski A.: Opinia o ustawie budżetowej w częściach dotyczących rolnictwa (poszczególne lata). Opinie i ekspertyzy. Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji.

Głównym źródłem finansowania wzrostu wydatków budżetowych na rozwój rolnictwa, przemysłu spożywczego i obszarów wiejskich był budżet środków europejskich. W roku 2012 stanowił on ok. 53% wydatków budżetowych na sektor rolny (wraz z KRUS). Od początku członkostwa w Unii do końca czerwca 2013 roku, w ramach różnych instrumentów wsparcia ze środków UE (interwencja rynkowa, system wsparcia bezpośredniego, programy rozwoju obszarów wiejskich, a także polityka rybacka) i wsparcia krajowego (bez KRUS), Polska otrzymała ponad 180 mld zł. Największy udział w tych transferach mają płatności z tytułu dopłat bezpośrednich (ponad 50%) i realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich (blisko 40%) (rys. 6).



^a Bez UPO 2004-2006; ^b Wraz z działaniami FAPA i Urzędów Marszałkowskich; ^c Głównie dopłaty do oprocentowania kredytów.

Rys. 6. Skumulowane wydatki na realizację WPR w okresie maj 2004 – sierpień 2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Systemu Informacji Zarządczej ARMiR, www.arimr.gov.pl (data odczytu: 02.09.2013).

Środki finansowe przeznaczone na rozwój rolnictwa wypłacane z budżetu UE można podzielić na cztery grupy, ze względu na to, jaki jest ich wpływ na rozwój i przemiany strukturalne w rolnictwie:

- w całości bezpośredni wpływ: modernizacja gospodarstw rolnych, renty strukturalne oraz różnicowanie działalności rolniczej, ułatwienie startu młodym rolnikom;
- w całości pośredni wpływ: infrastruktura, melioracje, scalanie gruntów, zalesianie, programy rolnośrodowiskowe, usługi doradcze;
- w części bezpośredni wpływ: płatności bezpośrednie, wspieranie działalności rolniczej na terenach ONW, wydatki na interwencję rynkową, tworzenie grup producentów rolnych, tworzenie mikroprzedsiębiorstw;
- w części pośredni wpływ: jakość życia na obszarach wiejskich, wsparcie przemysłu przetwórczego, programy PHARE, program LEADER, odnowa wsi, szkolenia, pomoc techniczna.

Podstawowy instrument wsparcia dochodów rolniczych stanowią oczywiście dopłaty bezpośrednie. Co roku wnioski o wypłatę płatności jednolitych

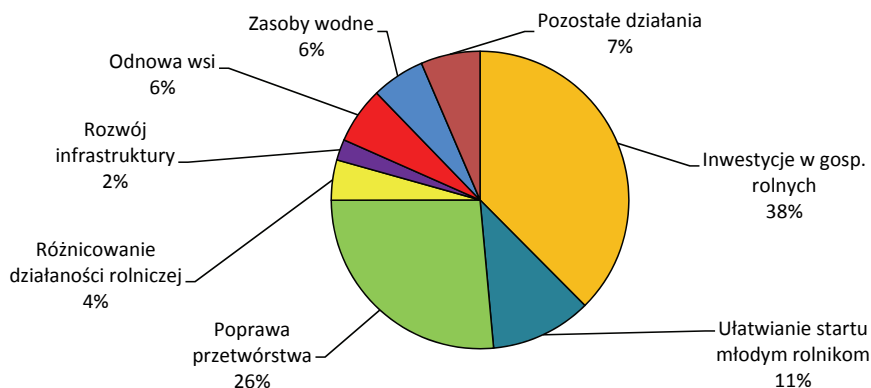
składa ok. 1,35 mln rolników, a płatności uzupełniających ok. 1,2 mln rolników. Jednolita płatność obszarowa (JPO) stanowi ok. 60% kwoty wypłat ogółem, zaś uzupełniająca (UPO) – 30% kwoty wypłat. Pozostałe formy płatności bezpośrednich mają niewielkie znaczenie z punktu widzenia całego budżetu wypłaconych płatności (np. płatności zwierzęce – 5% budżetu płatności ogółem, płatności cukrowe – 4%). W okresie 2004-2012 łączna wysokość wsparcia w ramach JPO i UPO, wyrażona w PLN w przeliczeniu na 1 ha, wzrosła z ok. 503 zł do 943 zł w roku 2012. Stały wzrost wydatków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie spowodował zwiększenie roli tych płatności jako czynnika dochodotwórczego w rolnictwie. Przed akcesją dotacje stanowiły niecałe 9% dochodów rolników, natomiast w okresie 2009-2012 (pomimo wzrostu wartości produkcji rolnej w wymiarze realnym o 20%) ich udział przekroczył 60%.

W latach 2000-2002 środki UE nie miały dużego znaczenia w finansowaniu przekształceń strukturalnych w polskim rolnictwie. W kolejnych latach udział środków z budżetu UE w finansowaniu przekształceń sektora rolnego był jednak coraz większy. Pierwszym realnym programem adresowanym do wsi i obszarów wiejskich był przedakcesyjny program SAPARD, o budżecie 946 mln euro. W kolejnych latach 2004-2006 (a właściwie, z racji rozliczeń programów, do końca 2008 roku) realizowane były dwa programy, tj.: Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 (PROW 2004-2006, o budżecie 3 592 mln euro) oraz Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” (SPO „Rolnictwo”, o budżecie 1 788 mln euro). Od 2007 roku realizowany jest zaś Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007-2013, o budżecie 17 420 mln euro). Łączna kwota środków publicznych, zarówno unijnych, jak i krajowych, przeznaczonych na rozwój wsi i obszarów wiejskich w programach SAPARD, PROW 2004-2006, SPO „Rolnictwo” oraz PROW 2007-2013 wynosi 23,7 mld euro. Środki finansowe programów realizowanych w latach 2000-2006 (łącznie 6,3 mld euro) zostały wykorzystane w całości. Program PROW 2007-2013 cieszy się wśród beneficjentów równie dużą popularnością jak programy poprzednie.

SPO „Rolnictwo” koncentrował się na realizacji dwóch priorytetów, tj.: 1 – Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym; 2 – Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Ze środków programu finansowano także działania tzw. pomocy technicznej. Największe znaczenie z punktu widzenia poprawy konkurencyjności sektora rolnego oraz poprawy efektywności funkcjonowania gospodarstw rolnych miały działania dotyczące inwestycji w gospodarstwach rolnych (zrealizowano ponad 28,2 tys. projektów za sumę ok. 2 412 mln zł), poprawy warunków przetwórstwa w przemyśle spożywczym (1,2 tys. projektów za sumę ok. 1 622 mln zł) oraz ułatwienia rozpoczęcia działalności zawodowej młodym rolnikom (14,2 tys. projektów za sumę ok. 707 mln zł) (rys. 7).

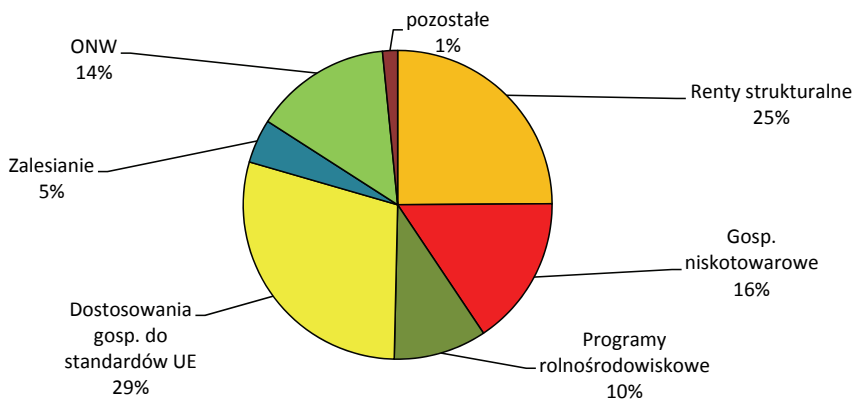
PROW 2004-2006 był raczej programem o charakterze „socjalnym”, choć niektóre jego działania przyczyniały się także do ochrony środowiska, a pośrednio również do poprawy konkurencyjności i efektywności gospodarstw rolnych. Najważniejszymi z finansowego punktu widzenia działaniami były: dostosowanie

gospodarstw do standardów UE (73 tys. projektów o wartości ok. 2 437 mln zł), program rent strukturalnych (dzięki jego realizacji przekazano następcom ponad 53 tys. gospodarstw, a wartość wypłaconych rent przekroczyła 2 083 mln zł), wspieranie gospodarstw niskotowarowych (pomoc otrzymało 172 tys. gospodarstw, a jej wartość przekroczyła 1 316 mln zł), program wspierania działalności gospodarczej na obszarach o niekorzystnych dla rozwoju rolnictw warunkach naturalnych – ONW (w latach 2004-2006 składano co roku 628-718 tys. wniosków na kwoty 1 145–1 295 mln zł) oraz program rolnośrodowiskowy (dotyczył 79 tys. projektów oraz pomocy w wysokości ok. 815 mln zł) (rys. 8).



Rys. 7. Struktura wydatków w SPO „Restrukturyzacja...”

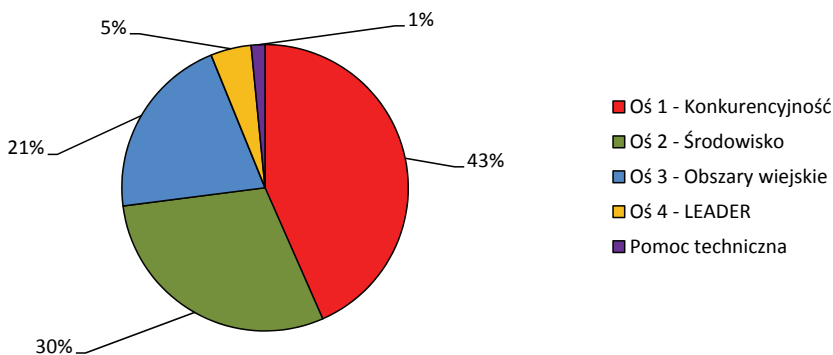
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacja o stanie realizacji SPO „Rolnictwo...”, Wydział Monitorowania, www.minrol.gov.pl (data odczytu: 02.09.2013).



Rys. 8. Struktura wydatków w PROW 2004-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Systemu Informacji Zarządczej ARiMR, www.arimr.gov.pl (data odczytu: 02.09.2013).

Od momentu przystąpienia Polski do UE największym z finansowego punktu widzenia programem pomocowym inwestującym w obszary wiejskie jest PROW 2007-2013. Wśród krajów UE Polska dysponuje największą alokacją z EFRROW (13,4 mld euro) na realizację działań objętych PROW 2007-2013. Środki te uzupełnione są o wkład z budżetu krajowego, który wynosi 4 mld euro. W ramach wydatków EFRROW finansowane są także zobowiązania z lat 2004-2006 w wysokości 3 mld euro, podjęte w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006. Działania PROW 2007-2013 realizowane są w ramach 4 strategicznych osi priorytetowych (rys. 9): Oś 1. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego; Oś 2. Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich; Oś 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej; Oś 4. LEADER.



Rys. 9. Podział środków finansowych na realizację PROW 2007-2013 wg osi priorytetowych
Źródło: Program operacyjny PROW 2007-2013, MRiRW.

Największe znaczenie³ z punktu widzenia poprawy konkurencyjności sektora rolnego oraz poprawy efektywności funkcjonowania gospodarstw rolnych mają działania dotyczące modernizacji gospodarstw rolnych (dotychczas zrealizowano ponad 45,2 tys. projektów za sumę ok. 7 105 mln zł), rent strukturalnych (20,1 tys. projektów za sumę ok. 1 240 mln zł), ułatwienia rozpoczęcia działalności zawodowej młodym rolnikom (23,1 tys. projektów za sumę ok. 1 594 mln zł), poprawy warunków przetwórstwa w przemyśle spożywczym (932 projekty za sumę ok. 1 906 mln zł), poprawy jakości życia na obszarach wiejskich, w tym wspierania realizacji podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej (1,8 tys. projektów o wartości 4 061 mln zł), różnicowania źródeł dochodu w gospodarstwie rolnym (11,7 tys. projektów za sumę ok. 1 023 mln zł), tworzenia mikroprzedsiębiorstw (6,7 tys. projektów o wartości ok. 1 107 mln zł). W PROW 2007-2013 znalazły się również tzw. działania kontynuowane z PROW 2004-2006. Są to: renty strukturalne, wsparcie grup producentów rolnych, wsparcie gospodarstw niskotowarowych, programy rolnośrodowiskowe, zalesianie gruntów rolnych.

³ Prezentowane dane odnoszą się do realizacji programu wg danych na koniec sierpnia 2013 roku.

Proces zachodzących przemian strukturalnych w polskim rolnictwie jest efektem wielu czynników, tych o charakterze koniunkturalnym, geopolitycznym, jak i zachodzących przemian pokoleniowych. Przyczyniają się do tego zarówno uwarunkowania makroekonomiczne, wynikające z obecności w strukturach UE i przynależności do Jednolitego Rynku, jak i programy pomocy publicznej adresowane do sektora rolno-żywnościowego w ramach WPR. Proces koncentracji produkcji i koncentracji gruntów odbywa się przede wszystkim w drodze rynkowego obrotu ziemią rolniczą [19]. W zdecydowanie mniejszym zakresie przeobrażenia są efektem przekazywania gospodarstw rolnych w ramach rodziny, ponieważ w tym przypadku ziemia traktowana jest nie tyle jako środek produkcji, co majątek przekazywany z pokolenia na pokolenie. Znaczącym bodźcem do uruchomienia przemian strukturalnych, a w ich wyniku i poprawy efektywności gospodarowania oraz konkurencyjności rolnictwa był napływ na polską wieś środków finansowych z UE. Obecnie stosowane instrumenty polityki publicznej, które miały sprzyjać konwergencji regionów, nie są jednak w stanie powstrzymać ich polaryzacji. Dostrzegalna jest nawet rosnąca polaryzacja ekonomiczna i przestrzenna. Powiększają się różnice ekonomiczne pomiędzy gospodarstwami towarowymi silnie powiązаныmi z rynkiem a gospodarstwami produkującymi głównie na samozaopatrzenie, o charakterze socjalnym. Wyraźnie zwiększa się także dystans rozwojowy między obszarami bogatymi lub bogacącymi się a obszarami biednymi. Obszary bogate rozwijają się dzięki wykorzystaniu swojego potencjału i koniunktury gospodarczej, a obszary biedne tkwią w застоju [17].

Wnioski

Udział współczesnego sektora rolnego w wytwarzaniu finalnego produktu żywnościowego, a także i wytwarzaniu PKB wykazuje tendencję malejącą. Równocześnie wzrasta w tym rachunku wkład pozarolniczych członów gospodarki żywnościowej. Objęcie Polski instrumentami WPR doprowadziło do podwojenia dochodów realnych rolników, co poprawiło ich sytuację ekonomiczną oraz zwiększyło możliwość finansowania nakładów bieżących jak i możliwości realizacji inwestycji modernizacyjnych. W okresie członkostwa w UE rolnictwo polskie osiągnęło istotny postęp produkcyjno-ekonomiczny, jednak jego konkurencyjność nie jest silnym fundamentem konkurencyjności międzynarodowej. Sektor rolny, z uwagi na duże zasoby taniej siły roboczej, ma przewagę w pracochłonnych kierunkach produkcji, co jest zgodne z zasadą teorii obfitości zasobów Heckschera-Ohlina-Samuelsona.

Poszukując dróg unowocześnienia rolnictwa oraz zwiększenia dochodów ludności zatrudnionej w tym sektorze, niezmiennie wymienia się poprawę struktury agrarnej. W rolnictwie polskim dominują gospodarstwa małe (do 10 ha UR), a gospodarstw dużych, tj. o powierzchni powyżej 50 ha UR, jest zaledwie 1,7% (ogółu gospodarstw prowadzących działalność rolniczą) i jest w nich skupione niecałe 30% całości UR. Działania na rzecz przyspieszenia przekształceń strukturalnych znajdują uzasadnienie przede wszystkim w pod-

noszeniu konkurencyjności sektora i racjonalnym wykorzystaniu czynników produkcji [12]. Wadliwość struktur rolnych przekłada się często na błędy w stosowanych technologiach produkcyjnych, a oba obszary implikują niską produktywność czynników produkcji. Mikroekonomiczna słabość większości gospodarstw rolnych determinuje sektorową słabość rolnictwa polskiego na Jednolitym Rynku Europejskim.

Analizując konkurencyjność poprzez pryzmat stabilizacji rynków rolnych i modernizacji sektora rolnego, należy stwierdzić, że po przystąpieniu Polski do UE nastąpiły istotne zmiany związane z dotychczasową tendencją do socjalizacji wydatków budżetowych na rzecz wzrostu wydatków przeznaczonych na finansowanie przemian strukturalnych w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Pomimo znacznych środków finansowych z UE, z których polskie rolnictwo i polska wieś korzystają zarówno w sposób pośredni, jak i bezpośredni, nie udało się wyrównać poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich ani w ujęciu miasto-wieś (centrum-peryferie), ani w ujęciu regionalnym. Programy pomocowe UE umożliwiły jednak unowocześnienie wielu gospodarstw rolnych, poprawę bezpieczeństwa i jakości żywności, wzrost wartości dodanej i innowacyjności produkcji oraz poprawę konkurencyjności na rynkach międzynarodowych.

Wpływ poszczególnych instrumentów WPR na przekształcenia w rolnictwie jest bardzo zróżnicowany. Największy (nie tylko z finansowego punktu widzenia) wpływ wywierają dopłaty bezpośrednie oraz działania służące modernizacji gospodarstw rolnych (także młodych rolników). Mniejsza skuteczność (w sensie poprawy efektywności) przypisywana jest programom wspierającym gospodarstwa niskotowarowe czy programowi rent strukturalnych. Pozytywny wpływ unijnej polityki rolnej na kształt krajowej polityki wobec obszarów wiejskich wyraża się w rosnącym znaczeniu problemów ochrony środowiska. Wzrasta świadomość ekologiczna rolników, których zaczęto określać mianem „strażników przyrody i krajobrazu”. Coraz bardziej przez społeczeństwo doceniana jest ich rola w zachowaniu, ochronie i pielęgnowaniu zasobów naturalnych (*public goods*). Duże znaczenie dla poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstw mają także programy odnoszące się w sposób pośredni do rolnictwa. Są to przede wszystkim działania wspierające dywersyfikację źródeł zarobkowania w gospodarstwie rolnym, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz rozwój ich infrastruktury. Sprzyjają one także rozwojowi innowacyjności.

Polityka rolna UE w latach 2014-2020 będzie kluczową dla zapewnienia konkurencyjności rolnictwa europejskiego, bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz zarządzania zasobami naturalnymi. Skoncentrowana będzie także na nowych wspólnotowych wyzwaniach, związanych m.in. z: ochroną zasobów, zmianami klimatycznymi, gospodarką wodną, różnorodnością biologiczną, energią odnawialną czy zarządzaniem ryzykiem i kryzysami. Na całym świecie kluczowym wyzwaniem dla sektora żywnościowego pozostanie jednak bezpieczeństwo żywnościowe. Prognozowany do 2050 roku wzrost liczby ludności świata do 9 mld wymagać

będzie 70% wzrostu produkcji żywności, przy jednoczesnej ograniczonej dostępności skąpych zasobów, szczególnie wody, energii i gruntów. Oznacza to rosnącą presję rynków światowych na zwiększenie produkcji żywności, ryzyko wystąpienia wahań cen na rynkach rolno-spożywczych, wzrost presji na zasoby naturalne. Żywność, podobnie jak w poprzednich wiekach, będzie miała znaczenie strategiczne. Przyszła polityka rolna w Polsce powinna w swoich celach brać pod uwagę właśnie te wyzwania. Odpowiedź na pytanie o model rozwoju polskiego rolnictwa zależy zatem od określenia siły oddziaływania poszczególnych instrumentów polityki na poprawę konkurencyjności i efektywności mikro- i makroekonomicznej.

Literatura:

1. Adamkiewicz H.: Konkurencyjność przedsiębiorstwa, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 11, 1999.
2. Adamowicz M.: Mierzenie wartości efektów polityki rozwoju wsi i rolnictwa [w:] *Rolnictwo i gospodarka żywnościowa Polski w ramach Unii Europejskiej* (red. H. Mantuffel Szoego). *Problemy Rolnictwa Światowego*, t. 17, 2008.
3. Chesnais F.: Technical cooperation agreements between firms. *STI Review*, 4, 1998.
4. *Competing in the global economy. A Strategy for International Competitiveness*, National Association of Manufactures, 1994.
5. Czyżewski A., Matuszczak A.: Krajowe i unijne finansowanie wydatków budżetowych w sektorze rolno-żywnościowym w latach 1996-2012. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 2(24), 2012, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
6. Czyżewski A., Poczta-Wajda A., Sapa A.: Rozliczenia z Unią Europejską w budżecie rolnym Polski jako determinanta rozwoju sektora rolnego w Polsce po 2004 roku. *Folia Pomer. Univ. Technol. Stetin., Oeconomica*, 291(65), 2011.
7. Floriańczyk Z.: Dochód polskiego sektora rolnego w roku 2012 na tle lat poprzednich. *Maszynopis. IERiGŻ-PIB*, Warszawa 2013.
8. Goraj L., Mańko S.: Model szacowania pełnych kosztów działalności gospodarstw rolnych. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 4, 2011. *IERiGŻ-PIB*, Warszawa.
9. Józwiak W.: Polskie rolnictwo i gospodarstwa rolne w pierwszej i drugiej dekadzie XXI wieku. *Raport Programu Wieloletniego 2011-2014*, nr 53. *IERiGŻ-PIB*, Warszawa 2012.
10. Józwiak W.: Zdolność konkurencyjna polskich gospodarstw rolnych w zestawieniu z gospodarstwami węgierskimi i niemieckimi [w:] *Sytuacja ekonomiczna, efektywność funkcjonowania i konkurencyjność polskich gospodarstw rolnych osób fizycznych* (red. W. Józwiak). *Raport Programu Wieloletniego 2005-2009*, nr 132. *IERiGŻ-PIB*, Warszawa 2009.
11. Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C.: *Ekonomia*. Fundacja Gospodarcza NSZZ Solidarność, Gdańsk 1991.
12. Kowalski A., Rembisz W.: Rynek rolny a interwencjonizm – szkic teoretyczny [w:] *Wies i rolnictwo – perspektywy rozwoju*. *IERiGŻ-PIB, IRWiR-PAN, SGH*, Warszawa, 2002.
13. Lubiński M., Michalski T., Misala J.: *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki. Pojęcie i sposób mierzenia*. Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1995.

14. Meredyk K.: Przesłanki wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej [w:] Konkurencyjność gospodarki Polski w dobie integracji z UE i globalizacji (red. J. Bossak, W. Bieńkowski). Materiały konferencyjne. SGH, Warszawa 2001.
15. Poczta W.: Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych [w:] Raport o stanie wsi. Polska wieś 2012 (red. J. Wilkin, I. Nurzyńska). Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, FDPA, Warszawa 2012.
16. Porter M.E.: Toward a dynamic of strategy [w:] Fundamental Issues in Strategy. A Research Agenda ed. by R.P. Rumelt, D.E. Schendel and D.J. Teece. Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts 1995.
17. Rosner A.: Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich [w:] Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Diagnozy, strategie, koncepcje polityki (red. I. Nurzyńska, M. Drygas). IRWiR PAN, Warszawa 2011.
18. Rudnicki R.: Geograficzno-ekonomiczne czynniki kształtujące produkcję rolnictwa indywidualnego na przykładzie makroregionu dolnej Wisły. UMK TNT, Toruń 1997.
19. Sikorska A.: Obrót ziemią a przemiany agrarne w indywidualnym rolnictwie. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 1, 2013. IERiGŻ-PIB, Warszawa.
20. The World Competitiveness Report. World Economic Forum, Lausanne 1994.
21. Wąs A., Małażewska S.: Przemiany strukturalne w rolnictwie w wybranych krajach europejskich. Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, t. 99, z. 4, 2012.
22. Wigier M.: Model rozwoju rolnictwa polskiego w świetle efektów realizacji WPR. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 1, 2013. IERiGŻ-PIB, Warszawa.
23. Wigier M.: Problematyka interwencjonizmu i efektywności wydatków publicznych w sektorze rolno-spożywczym (na przykładzie PROW 2007-2013) [w:] Finanse publiczne. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
24. Woś A.: Konkurencyjność potencjalna polskiego rolnictwa [w:] Źródła przewag konkurencyjnych przedsiębiorstw w agrobiznesie. Zbiór referatów V Konferencji Naukowej (red. D. Niezgoda). Wyd. Katedra Ekonomiki i Organizacji Agrobiznesu Akademii Rolniczej w Lublinie, 2003.
25. Wysokińska Z.: Konkurencyjność w międzynarodowym i globalnym handlu technologiami. PWN, Warszawa 2001.
26. Ziętara W.: Pozycja konkurencyjna polskich gospodarstw rolnych w procesie integracji i globalizacji. Journal of Agribusiness and Rural Development, 2(24), 2012, Warszawa.

MAREK WIGIER

Institute of Agricultural and Food Economics

– National Research Institute

Warszawa

THE IMPACT OF AGRICULTURAL POLICY ON STRUCTURAL CHANGES IN AGRICULTURE

Summary

Socio-economic transformations that took place in Poland in the period of EU membership caused a number of structural changes in the resources and distribution of production factors in agriculture. The impact on the acceleration of those processes has undoubtedly public policy. The analysis of competitiveness and efficiency for the needs of agriculture presented below has been performed through the eye of competitiveness of resources allocation. Since farming is based on the assumption that resources are limited and that the choices are made in a rational manner. When looking for an optimal selection, unlimited needs of consumers are taken into account along with limited available resources and production technologies. Thus the main focus has been drawn to production resources (land, labour and capital) referring to their quantity (sometimes also their quality) and agricultural structures influencing the used production potential expressed by resources. The analysis has been supplemented with references to the sectoral competitiveness shaped through economic policy instruments (primarily CAP) which directly and indirectly influences the competitive possibilities of agriculture.