

**Halina Bartkiewicz**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

## **WSPARCIE POLSKIEGO ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH W RAMACH WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ PO AKCESJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ**

### **1. Wstęp**

Po 1 maja 2004 r. polskie rolnictwo i obszary wiejskie zostały objęte instrumentami finansowymi stosowanymi w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR), co gwarantuje dopływ środków unijnych szacowanych na ponad 7 mld euro (w latach 2004-2006). Pieniądze te trafią na polską wieś w postaci dopłat bezpośrednich, funduszy na rozwój obszarów wiejskich i na interwencyjny skup, środków na modernizację rolnictwa oraz dopłat do eksportu. Skutkiem tych dopłat ma być poprawa sytuacji ekonomicznej rolnictwa, obszarów wiejskich i rynku rolnego. Pozytywne efekty integracji już są widoczne. Z raportu FDPA (Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa) *Polska wieś po wejściu do Unii Europejskiej (Polska... 2004)* wynika, że rolnicy skorzystali na akcesji już w pierwszych miesiącach i to w stopniu większym, niż oczekiwano. Do poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstw przyczyniło się przede wszystkim pełne wykorzystanie funduszy SAPARD oraz wzrost cen artykułów rolnych, zwłaszcza mięsa, cukru i mleka. Statystycznie mamy wiele powodów do optymizmu, ale warto się zastanowić, czy przewidywane transfery środków finansowych w równym stopniu będą stymulowały stabilizację i wzrost dochodów we wszystkich gospodarstwach.

Celem niniejszego artykułu jest określenie wpływu wybranych form wspierania finansowego rolnictwa i obszarów wiejskich (płatności bezpośrednie, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”) na uzyskanie efektu w postaci poprawy dochodowości i konkurencyjności gospodarstw rolnych. W badaniach posłużono się metodą analizy źródeł, opierając się głównie

na dokumentach prawa państwowego oraz opracowaniach i raportach instytucji rządowych.

## 2. Dopłaty bezpośrednie

Po akcesji do UE w Polsce został wprowadzony uproszczony system dopłat bezpośrednich. W systemie tym obowiązują stawki dopłat powierzchniowych do gruntów utrzymanych w dobrej kulturze rolnej z zachowaniem wymogów ochrony środowiska: podstawowa stawka dopłaty do każdego ha UR, a także stawki dodatkowe do powierzchni upraw objętych w UE dopłatami bezpośrednimi oraz do powierzchni łąk i pastwisk. Za 2004 r. rolnicy mogą liczyć na dopłaty w wysokości 210,53 zł do każdego ha, dodatkowo do powierzchni upraw (zboża, oleiste, wysokobiałkowe, len i konopie włókniste, wyka, uprawy roślin przeznaczone na nasiona) oraz łąk i pastwisk 292,78 zł/ha, do uprawy chmielu 1013,81 zł/ha oraz 250,82 zł do tony skrobi i 5 zł/kg tytoniu (Biuletyn... 2004, s. 2). Choć dostęp do tych pieniędzy jest stosunkowo łatwy, z różnych powodów (np. zbyt małe gospodarstwo, inne źródła dochodów) nie wszyscy zarejestrowani producenci rolni złożyli wnioski o płatności. W ramach dopłat bezpośrednich do polskiego rolnictwa trafi za rok 2004 ok. 791 mln euro (*Co piąty...* 2004). Na ile jednak te pieniądze poprawią sytuację ekonomiczną w gospodarstwach rolnych? W myśl założeń WPR celem płatności bezpośrednich jest m.in. zwiększanie dochodów rolników ponad to, co są oni w stanie otrzymać ze sprzedaży własnych produktów. Kierunek wykorzystania środków finansowych z dopłat nie jest ustalony, ale zależy oczywiście od ich wielkości. Istnieje realna szansa, że w gospodarstwach wielkoobszarowych pieniądze te (przynajmniej częściowo) zostaną wykorzystane na modernizację produkcji, jednak gospodarstwa najmniejsze będą przeznaczały te fundusze raczej na bieżącą konsumpcję, gdyż po akcesji nastąpił nie tylko wzrost cen artykułów rolnych (korzystny dla producentów), ale także wzrost kosztów produkcji. Analizując zatem możliwe do uzyskania przychody z dopłat bezpośrednich, trzeba uwzględnić rosnące wydatki, związane z likwidacją kredytów nawozowych, bonów paliwowych, dotacji do nawozów wapniowych, dopłat do mleka klasy ekstra, ze wzrostem podatku VAT na środki produkcji rolnej, maszyny, urządzenia, materiały budowlane, wzrostem cen paliwa, energii, nawozów, pasz. Nie można również nie wspomnieć o zamierzeniach dotyczących płatnego doradztwa i zaplanowanego kilkukrotnego wzrostu składki KRUS. Biorąc pod uwagę wymienione czynniki, można stwierdzić, że w początkowym okresie po akcesji dopłaty bezpośrednie w gospodarstwach obszarowo najmniejszych raczej nie będą mieć wpływu na pobudzenie produkcji i zostaną potraktowane jako rekompensata za rosnące koszty. Ostateczny wpływ płatności bezpośrednich na stabilizację oraz wzrost dochodów gospodarstw rolnych czy też na modernizację produkcji może się ujawnić dopiero w dłuższej perspektywie czasu. Na potwierdzenie tej opinii można przytoczyć wypowiedź prof. Walentego Poczty, który komentując badania na temat wstępnego bilansu kosztów i korzyści akcesji do UE, stwierdza, że na członkostwie bardziej skorzy-

stały gospodarstwa duże, a w małych gospodarstwach środki unijne są istotnym uzupełnieniem ich dochodów, ale nie zmieniają diametralnie ich sytuacji ekonomicznej (*Eksperci...* 2005).

### 3. Wsparcie rozwoju wsi i restrukturyzacja rolnictwa

Wsparcie rozwoju wsi i restrukturyzacja rolnictwa będą się odbywały przede wszystkim poprzez realizację dwóch programów – Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPO „Rolnictwo”) – obydwu finansowanych z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych.

W ramach PROW, zatwierdzonego przez KE na mocy decyzji z 6 września 2004 r., realizowane będą dwa priorytety: wzrost konkurencyjności gospodarstw oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Fundusze są przeznaczone ponadto na pomoc techniczną, uzupełnienie płatności bezpośrednich oraz realizację przedakcesyjnego programu SAPARD. Wykaz środków przeznaczonych na finansowanie planu w latach 2004-2006 oraz przewidywane efekty programu zawiera tab. 1.

Tabela 1. Tabela finansowa PROW na lata 2004-2006 w mln EUR\* i przewidywane efekty

| Wyszczególnienie   | Środki publiczne<br>Polski i UE | Przewidywane efekty   |
|--|---------------------------------|-----------------------|
| Priorytet/Działanie  |                                 |                       |
| A. Wzrost konkurencyjności gospodarstw   |                                 |                       |
| Renty strukturalne   | 640,5                           | 55 000 beneficjentów  |
| Wspieranie gospodarstw niskotowarowych   | 376,3                           | 126000 beneficjentów  |
| Grupy producentów rolnych  | 25,4                            | 172 grupy             |
| B. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich  |                                 |                       |
| Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) | 976,8                           | 900 tys. gospodarstw  |
| Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i dobrostanu zwierząt                             | 348,9                           | 70 tys. gospodarstw   |
| Zalesianie gruntów rolnych   | 101,8                           | zalesienie 45 tys. ha |
| Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE  | 243,4                           | 70 tys. gospodarstw   |
| Pozostałe działania  | 879,3                           |                       |
| <b>RAZEM PROW</b>  | <b>3592,4</b>                   |                       |

\* zobowiązania w cenach stałych z roku z 2004.

Źródło: opracowanie własne na podstawie PROW na lata 2004-2006, MRiRW, Warszawa 2004, s. 104 i dalsze.

Prowadzenie poszczególnych działań w ramach PROW ma umożliwić poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa. Analizując jednak proporcje wydatkowania środków, nietrudno zauważyć raczej osłonowy charakter planu. Prawie 1/3 środków będzie rentą, przekazywaną automatycznie z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach. Wsparcie gospodarstw niskotowarowych zostało

ustalone na poziomie 1250 euro/rok przez 5 lat i jest kierowane do rolników uzyskujących 9,5-19 tys. zł standardowej nadwyżki bezpośredniej (*Premia...* 2004, s. 26). Jeśli weźmie się pod uwagę, że od tej kwoty należy jeszcze odjąć koszty (np. dzierżawy, obsługi kapitału), to poziom dochodu staje się tak niski, że dofinansowanie ma raczej charakter socjalny. W opinii ekspertów realizacja działań Planu przyczyni się w krótszym okresie do złagodzenia niewydolności dochodowej najłabszych gospodarstw, natomiast w perspektywie dłuższej raczej nie spowoduje rozwiązania problemów strukturalnych, choć niewątpliwie będzie mieć pozytywny wpływ na środowisko (*Program...* 2004, s. 102). Można zatem stwierdzić, że PROW może być postrzegany raczej jako szansa dla gospodarstw małych, o niskim potencjale, a więc tych, którym najtrudniej będzie się utrzymać na rynku.

Cele SPO „Rolnictwo” to poprawa konkurencyjności oraz zrównoważonego rozwoju sektora rolnego, wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, wsparcie konkurencyjności przemysłu przetwórczego. Podział środków finansowych oraz przewidywane i dotychczasowe efekty programu zawiera tab. 2.

Tabela 2. Tabela finansowa SPOOW na lata 2004-2006 (w mln euro, w cenach z roku 2004)\*, przewidywane efekty i liczba wniosków na dzień 15.01.2005 r.

| Priorytet/działanie  | Środki publiczne – Polski i UE | Przewidywane efekty         | Liczba wniosków na dzień 15.01.2005 r. |
|--|--------------------------------|-----------------------------|--|
| 1. Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolniczym w tym: | 1315,29                        | -                           |  |
| 1.1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych                     | 603,92                         | 17 000 projektów            | 5100                                   |
| 1.2. Ułatwianie startu młodym rolnikom                       | 173,33                         | 14 500 beneficjentów        | 8730                                   |
| 1.3. Szkolenia   | 20,00                          | skorzysta 900 tys. rolników | 307                                    |
| 1.4. Wsparcie doradztwa rolniczego                           | 53,75                          | 1600 tys. podmiotów         | 39                                     |
| 1.5. Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych     | 464,28                         | 1000 zakładów               | 214                                    |
| 2. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, w tym:            | 444,86                         |                             |  |
| 2.1. Przywracanie potencjału produkcji leśnej                | 12,50                          | na 33 tys. ha lasów         | 22                                     |
| 2.2. Scalanie gruntów  | 21,25                          | na 42 tys. ha gruntów       | Bd                                     |
| 2.3. Odnowa wsi oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego      | 112,50                         | 1200 projektów              | Bd                                     |
| 2.4. Różnicowanie działalności rolniczej                     | 107,14                         | 6450 wniosków               | 542                                    |
| 2.5. Gospodarowanie zasobami wodnymi                         | 132,00                         | 800 projektów               | Bd                                     |
| 2.6. Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej          | 40,71                          | 12 000 projektów            | 542                                    |
| 2.7. Pilotażowy program LEADER                               | 18,75                          | -                           | 249                                    |
| 3. Pomoc techniczna  | 24,00                          | -                           |  |
| Ogółem Program   | 1784,15                        | -                           |  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie SPO „Restrukturyzacja i .....", MRiRW 2004, s. 150, (Olejniczak 2005).

Jak wynika z tabel finansowych, SPO „Rolnictwo” jest programem znacznie mniejszym niż PROW i może być też znacznie trudniejszym dla beneficjentów, choć niewątpliwie przy osiągnięciu zakładanych celów pozytywnie wpłynie na

restrukturyzację, poprawę konkurencyjności i dochodowości gospodarstw rolnych. Aby uzyskać wsparcie w ramach funduszy strukturalnych, konieczne jest zaplanowanie przedsięwzięć rozwojowych i zabezpieczenie środków własnych do wykonania projektu. Inwestycja musi być realizowana zgodnie z harmonogramem, trzeba rozliczyć wykonawców i dopiero wtedy możliwe jest otrzymanie refundacji, zwykle pewnej części poniesionych nakładów. Często skomplikowane procedury i długi czas oczekiwania na zwrot kosztów zniechęcają rolników do korzystania z tej formy pomocy. We wdrażaniu SPO „Rolnictwo” (także niektórych działań PROW) niewątpliwie mogą być wykorzystane doświadczenia, nabyte zarówno przez beneficjentów, jak i przez instytucje publiczne podczas realizacji programu SAPARD. Jednak, jak pokazuje praktyka, istnieją pewne niekorzystne uwarunkowania, które mogą utrudniać absorpcję funduszy strukturalnych na rozwój obszarów wiejskich. Należą do nich zwłaszcza: brak instytucjonalnego wsparcia dla beneficjentów w zakresie prawidłowego formułowania wniosków pomocowych, niedostateczna aktywność instytucji bankowych i pozabankowych w finansowaniu wkładu własnego inwestorów sięgających po dotacje unijne, nadmiernie rozbudowana kontrola administracyjna i procedura obsługi wniosków o pomoc finansową, niedostateczna wiedza i umiejętności potencjalnych beneficjentów (Spychalski 2004, s. 277). Na podstawie analizy celów SPOOW trudno jest wyróżnić, jaki model rolnictwa jest preferowany (dotyczy to szczególnie sytuacji gospodarstw małych). Wsparcie koncentruje się na podmiotach wykazujących żywotność ekonomiczną lub zdolnych do jej osiągnięcia po realizacji planowanego projektu inwestycyjnego (*Sektorowy...* 2004, s. 140). Jeśli weźmie się pod uwagę, że w ostatnich latach tylko 9-10% gospodarstw rolnych wykazywało zdolność do akumulacji (*Program...* 2004, s. 26), to absorpcja środków finansowych w ramach SPO „Rolnictwo” może być znacznie utrudniona. Jak wynika jednak z tab. 2, bariery mogą być skutecznie przezwyciężane, o czym świadczy stosunek liczby złożonych wniosków do przewidywanych efektów planu, zwłaszcza w działaniach 1.1. i 1.2.

#### 4. Podsumowanie i wnioski

W wyniku wykorzystania instrumentów finansowych WPR w pierwszych latach członkostwa przewidywany jest wzrost dochodów polskich towarowych przedsiębiorstw rolnych. Jednocześnie możliwe jest, że znacznie mniejsza absorpcja pomocowych środków pieniężnych w gospodarstwach małych doprowadzi do dużego rozwarstwienia dochodów. Pozytywnymi efektami realizowanych programów będą z pewnością poprawa stanu środowiska naturalnego i infrastruktury wiejskiej oraz przemiany agrarne, co pośrednio może w przyszłości stymulować rozwój wsi polskiej. Przeprowadzona analiza absorpcji środków finansowych w ramach wspólnej polityki rolnej pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. W perspektywie krótkookresowej środki finansowe uzyskane w ramach płatności bezpośrednich z pewnością będą mieć wpływ na zwiększenie akumulacji, a

- tym samym możliwości inwestycyjnych w gospodarstwach obszarowo największych. Natomiast w gospodarstwach małych będą raczej uzupełnieniem dochodu przeznaczanego na bieżącą konsumpcję i produkcję.
2. Realizacja działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich będzie wpływać stabilizująco na sytuację dochodową gospodarstw o niskiej żywotności ekonomicznej, jednak z dużym prawdopodobieństwem nie poprawi istotnie ich pozycji konkurencyjnej ani nie spowoduje spektakularnych przemian strukturalnych w rolnictwie. PROW ma raczej charakter osłony.
  3. Absorpcja środków finansowych w ramach SPO „Rolnictwo” może być utrudniona, gdyż wymaga zaangażowania własnego kapitału rolników, a barierę stanowi tu niska w większości gospodarstw (zwłaszcza w bardzo małych) zdolność do akumulacji. Biorąc pod uwagę doświadczenia z programu SAPARD, aby w pełni wykorzystać środki w ramach funduszy strukturalnych, należy koniecznie zadbać o odpowiednie przygotowanie instytucjonalne, a także zaangażowanie potencjalnych beneficjentów. Efektywna realizacja działań powinna jednak wyraźnie poprawić kondycję ekonomiczną gospodarstw rolnych i sytuację socjalną rolników oraz zapoczątkować pozytywne przemiany na wsi.

## Literatura

- Biuletyn Informacyjny 2004, nr 11-12, wyd. MRiRW oraz ARiMR.  
*Co piąty złoty od Unii...*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 245.  
*Eksperti: wzrosła akceptacja rolników dla członkostwa w UE*, 25.01.2005 za PAP  
<http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/raporty.pl?rap=55&dep=63263&lista=0>.  
Olejniczak W., *Wsparcie gospodarstw rolnych po akcesji do UE*, Warszawa 2005, [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl).  
*Polska wieś po wejściu do Unii Europejskiej*, FDPA, Warszawa 2004.  
*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006*, MRiRW, Warszawa 2004.  
*Premia dla niskotowarowych*, Magazyn Nowoczesnego Rolnictwa „TopAgrar Polska” 2005, nr 1.  
Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, MRiRW, 2004 (DzU 2004 nr 197, poz. 2032).  
Spychalski G., *Wykorzystanie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w rozwoju polskich obszarów wiejskich*, [w:] *Agrobiznes 2004*, red. S. Urban, AE, Wrocław 2004.

## **SUPPORT TO POLISH AGRICULTURE AND RURAL AREAS WITHIN COMMON AGRICULTURAL POLICY AFTER THE ACCESSION WITH THE EUROPEAN UNION**

### **Summary**

After Polish accession to the European Union, Polish agriculture and rural areas were comprised by mechanisms of the Common Agricultural Policy (CAP). Polish agriculture as a part of European Union's agriculture will get access to many aid instruments resulted from the CAP. Thanks to the CAP there is possibility to use the Union's funds appropriated for an agricultural development. The article takes issues of some forms of financial support for agriculture and rural areas. It also presents the analysis of its influence on the growth of farms' competitive power and their income.