

## Raport Instytutu Sobieskiego

Nr 7/2004

2004 09 08

„Nowa polityka rolna w poszerzonej Unii Europejskiej”  
Łukasz Hardt

TWORZYMY IDEE DLA POLSKI



Instytut Sobieskiego  
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa  
tel./fax: (022) 826 67 47  
tel.: (022) 211 12 75  
fax: (022) 211 12 76

e-mail: [sobieski@sobieski.org.pl](mailto:sobieski@sobieski.org.pl)  
<http://www.sobieski.org.pl>

Volkswagen Bank Polska S.A.  
45 2130 0004 2001 0340 1999 0001



Łukasz Hardt  
lukasz.hardt@sobieski.org.pl

Renacjonalizacja WPR, zdrowa żywność, czyste środowisko: nowa polityka  
rolna w poszerzonej Unii Europejskiej.

Projekt zastąpienia klasycznej polityki rolnej  
mechanizmami wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Diagnoza sytuacji polskiej wsi, docelowy model funkcjonowania obszarów  
wiejskich w Polsce, budowanie poparcia dla nowej polityki rolnej.

## Spis treści:

<b>Główne wnioski.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Wstęp.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Diagnoza sytuacji rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce.....</b>	<b>8</b>
<i>Ocena programu Sapard.....</i>	<i>17</i>
<b>3. Docelowy model funkcjonowania rolnictwa w Polsce.....</b>	<b>18</b>
<b>4. Ocena warunków integracji polskiego rolnictwa z UE.....</b>	<b>29</b>
<b>5. Stanowisko wobec reformy WPR.....</b>	<b>35</b>
<b>6. Renacjonalizacja WPR – optymalna droga dla Polski?.....</b>	<b>43</b>
<b>7. Budowanie poparcia w UE – 25 dla nowej polityki rolnej.....</b>	<b>48</b>
<b>8. Podsumowanie.....</b>	<b>51</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>52</b>

## Główne wnioski

### Diagnoza sytuacji polskie wsi i rolnictwa

1. Ze względu na ogromne zróżnicowanie województw pod względem poziomu kapitału technicznego na wsi (infrastruktura), jak również odmiennej struktury agrarnej oraz udziału mieszkańców obszarów wiejskich w ludności ogółem, można stwierdzić, że polskie rolnictwo to w rzeczywistości wiele odmiennych *światów* społecznoekonomicznych.
2. Katastrofalna sytuacja na rynku pracy hamuje jakiegokolwiek przekształcenia sektora rolnego. Brak pozarolniczych miejsc pracy uniemożliwia odchodzenie ludności od nieefektywnej produkcji rolnej do bardziej wydajnych działań gospodarki. Powstanie pozarolniczych miejsc pracy jest warunkiem koniecznym zmiany struktury agrarnej polskiej wsi.
3. Niski poziom wykształcenia ludności wiejskiej stanowi ogromną barierę rozwojową. Polityka państwa w dziedzinie wiejskiej edukacji nie istnieje. Bez inwestycji w kapitał ludzki (poprawa jakości kształcenia, stypendia, kursy i szkolenia) nie możliwa jest modernizacja polskiej wsi.  
**Docelowy model funkcjonowania rolnictwa w Polsce**
4. Przyszłością polskiego rolnictwa nie powinny być gospodarstwa wielkoobszarowe. W przyszłej strukturze agrarnej powinny dominować gospodarstwa niskotowarowe, jako najbardziej efektywne i *wytwarzające* dobra publiczne. Gospodarstwa te należy wesprzeć, np. poprzez wzrost wsparcia w ramach instrumentu *wsparcie gospodarstw niskotowarowych* w PROW.
5. Zmiana struktury agrarnej i modernizacja wsi jest możliwa wyłącznie przy sprzyjającej sytuacji

- makroekonomicznej (wzrost gospodarczy).
6. Rolnictwo przemysłowe dewastuje środowisko przyrodnicze. Zachowanie bogactwa środowiska naturalnego w Polsce musi być potraktowane priorytetowo przy konstruowaniu mechanizmów wsparcia rolnictwa. Subsydia, jeśli w ogóle konieczne, nie mogą być pochodną poziomu produkcji.
  7. Dotychczasową politykę wspierania rolnictwa należy zastąpić polityką na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.
  8. Mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej (zwłaszcza w ramach pierwszego filaru) powinny być traktowane jako działania stricte osłonowe w procesie przejścia od obecnej struktury agrarnej do docelowego modelu rolnictwa
  9. Wynegocjowane warunki funkcjonowania polskiego rolnictwa po 1 maja 2004 r. nie odpowiadają jego potrzebom rozwojowym. W rezultacie, stracono możliwość zaprogramowania takich działań, które służyłyby przeobrażeniu polskiej wsi. Wina za ten stan rzeczy leży po polskiej stronie, gdyż to polski rząd upierał się przy dopłatach, nie przywiązując większego znaczenia do programów rozwoju wsi.
  10. Brak wśród wynegocjowanych mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej działań na rzecz wsparcia wiejskiej edukacji jest ogromnym błędem.
  11. PROW i SPO – programy z definicji skierowane na rozwój obszarów wiejskich – zostały w dużej mierze przekształcone w mechanizmy wsparcia rolnictwa, a nie wsi.

**Ocena warunków integracji  
polskiego rolnictwa z UE**

**W stronę nowej polityki rolnej**

12. Reforma WPR, zaakceptowana w minionym roku w Luksemburgu, leży w interesie polskiej wsi. Należy jednak dążyć do tego, aby została ona pogłębiona, tj. przede wszystkim postulować większe przesunięcie środków z dopłat bezpośrednich na rozwój obszarów wiejskich. W tym celu należy obniżyć próg, od którego zaczyna obowiązywać modulacja (ograniczenie dopłat dla największych producentów) do 3000 EUR.
13. W długim okresie należy zlikwidować dopłaty bezpośrednie. Nowa WPR powinna składać się jedynie ze wzmocnionego obecnego II filaru (rozwój wsi).
14. Należy przeprowadzić proces przeglądu wspólnotowych norm jakościowych, higienicznych i weterynaryjnych. Większość ekspertów jest zgodna, że zbyt rygorystyczne normy jakościowe i higieniczne, np. w produkcji mleka (dotyczące zawartości bakterii), negatywnie wpływają na walory smakowe oraz wartości odżywcze. Takie zbyt wyśrubowane normy trzeba zlikwidować.
15. Polskie rolnictwo i wieś znajdują się na zupełnie innym etapie rozwoju niż obszary wiejskie w Unii Europejskiej. Wynika z tego konieczności stosowania innej polityki wobec wsi w Polsce i Unii. Aby to osiągnąć, należy zdecentralizować WPR. Ponadto, jej finansowanie powinny przejąć państwa członkowskie (renacjonalizacja), jednocześnie zredukowana została by składka członkowska, tak więc renacjonalizacja byłaby neutralna dla budżetu państwa.
16. Poparcia dla nowej polityki rolnej należy szukać wśród zwolenników obecnej reformy, a więc Dani, Wielkiej Brytanii i Szwecji. Należy również prowadzić rozmowy z Francją (argument: redukując subwencje dla rolnictwa, zyskujemy szansę na obniżenie ceł na artykuły przemysłowe w ramach WTO)

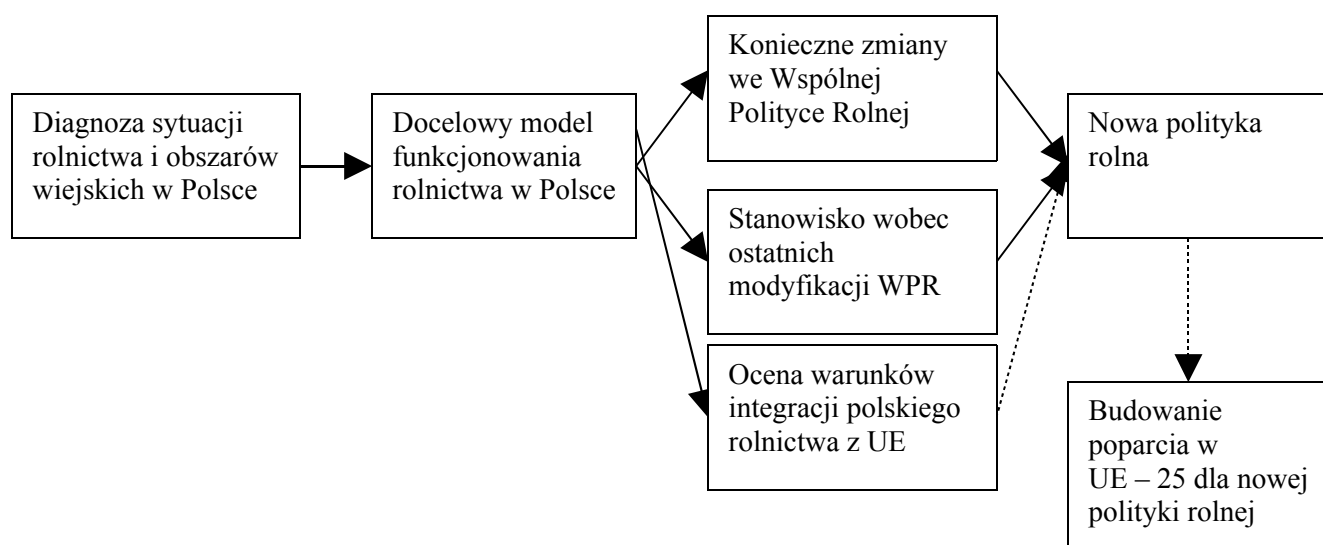
i Niemcami (argument: będziecie mniej wpłacać do wspólnotowego budżetu). a dopiero później określić swoją wizję nowej Wspólnej Polityki Rolnej.

## 1. Wstęp

Polska została objęta mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Polskie rolnictwo czeka na rewolucyjne zmiany, które zaważą na perspektywach rozwoju tego działu gospodarki na wiele dziesięcioleci. Wybór odpowiedniej strategii rozwoju polskiej wsi jest sprawą racji stanu i musi być dokonany jak najszybciej. Iluzją jest, że WPR wystarczy, aby wydobyć rolnictwo i wieś z cywilizacyjnej zapaści. Polska musi mieć własną wizję rozwoju obszarów wiejskich, a WPR powinna być traktowana jako swoiste *menu*, z którego wybierać się będzie jedynie narzędzia dla osiągnięcia wcześniej zdefiniowanych celów rozwojowych. Polska musi wiedzieć, jakiego rolnictwa chce,

Celem niniejszego opracowania jest więc po pierwsze, nakreślenie całościowej wizji rozwoju polskiej wsi, a dopiero później wysunięcie rekomendacji co do pożądanego kształtu WPR (zob. poniższy schemat). Dynamika zmian w obrębie WPR (reforma z Luksemburga, nowowprowadzane płatności, nowa perspektywa finansowa na lata 2007 – 2013) powoduje, iż należy się odnieść do tychże propozycji. Jest to o tyle istotne, że brak reakcji strony polskiej na nie może oznaczać *de facto* zamrożenie WPR w obecnym kształcie do 2013, a więc końca następnej perspektywy finansowej. Na zakończenie zostaną przedstawione perspektywy zdobywania sojuszników dla zaproponowanej wcześniej koncepcji nowej polityki rolnej.

**Schemat 1.** Od diagnozy sytuacji polskiej wsi do nowej polityki rolnej (struktura analizy)



Omawiane w opracowaniu zagadnienie łączy różne perspektywy. Nie sposób proponować nowej polityki rolnej abstrahując od sytuacji społecznoekonomicznej na wsi. Niestety, błędem dotychczasowej polityki państwa wobec obszarów wiejskich była jej jednowymiarowość – wieś postrzegana była jedynie przez pryzmat sytuacji rolników, a celem interwencji państwa było i jest nadal jedynie poprawienie sytuacji ekonomicznej tej grupy społecznej. Wieś jednak to nie tylko rolnicy. Dominująca dotychczas perspektywa branżowa zbankrutowała. Obszary wiejskie zasługują na politykę, której celem będzie ich

całościowy rozwój. Wejście do Unii Europejskiej stało się katalizatorem debaty o sytuacji polskiej wsi i jest to niewątpliwie jedną z najważniejszych korzyści z integracji, jakie obszary wiejskie już odniosły. Celem niniejszego opracowania jest sformułowanie zasad optymalnej polityki państwa wobec rolnictwa i wsi.

## 2. Diagnoza sytuacji rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce

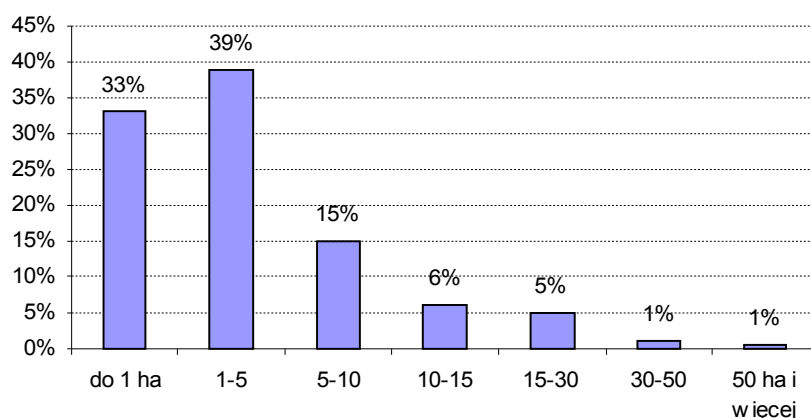
Polskie rolnictwo zatrudnia 18% siły roboczej, wytwarzając zaledwie 3% PKB.



Świadczy to o dramatycznie niskiej wydajności produkcji rolnej. Nie należy jednak zapominać, że duża część zatrudnionych przy produkcji rolnej to *de facto* bezrobotni. Trudno też za gospodarstwa rolne uznać te spośród nich, których powierzchnia nie przekracza 1 ha użytków rolnych (UR). Gospodarstwa takie to w rzeczywistości działki rolne. Przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego w Polsce wynosi 5,76 ha. W ogólnej liczbie 1956,1 tys. gospodarstw<sup>1</sup> przeważają gospodarstwa o areale do 5 ha (zob. poniższy wykres)<sup>2</sup>.

- 
- 1 Gospodarstwa o powierzchni powyżej 1 ha.
  - 2 Jeśli nie podano inaczej, to wszystkie dane za Powszechnym Spisem Rolnym (PSR) z 2002 r.

Wykres 1. Struktura obszarowa gospodarstw w Polsce



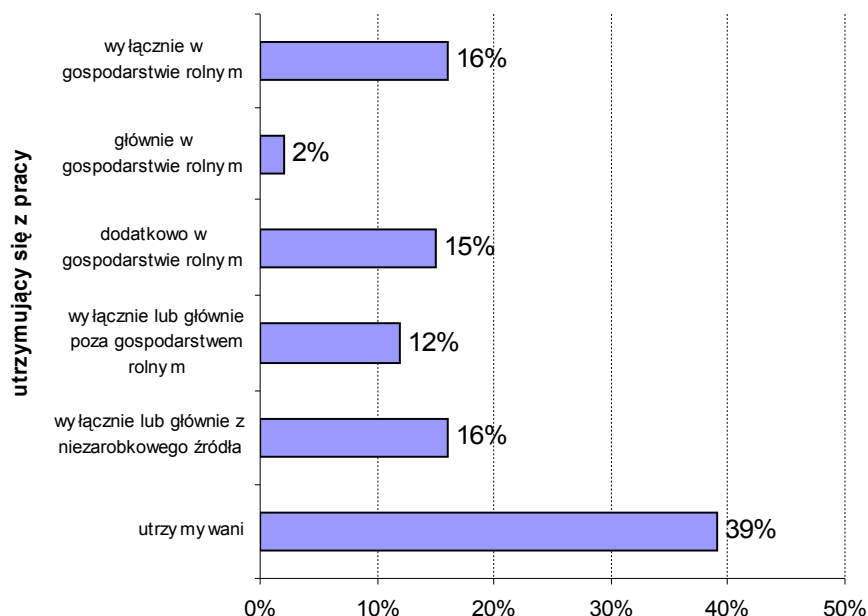
Źródło: PSR (2002)

Niezmiernie istotnym jest fakt, iż jedynie połowa gospodarstw w Polsce uczestniczy w wymianie rynkowej. Dopiero gospodarstwa o powierzchni powyżej 10 ha UR uzyskują z produkcji rolnej powyżej 50% swoich dochodów. *Gros* produkcji to samozaopatrzenie, a większość gospodarstw funkcjonuje w warunkach autarkii. Dla ok. 75% gospodarstw działalność rolnicza jest dodatkiem do dochodów uzyskiwanych z innych źródeł. Jedynie 18% ludności związanej z gospodarstwami rolnymi czerpie wszystkie swoje dochody z pracy na roli (zob. poniższy wykres). Niepokoi zwłaszcza

wzrost liczby osób w kategorii utrzymywani z 30,5% w 1996 r. do 39% w 2002. Wynika to z rosnącego udziału osób utrzymujących z zasiłków i świadczeń społecznych<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Potwierdzają to wyniki badań Banku Światowego, które wskazują na wzrost liczby osób związanych z gospodarstwami rolnymi utrzymującymi się z rent i innych zasiłków z 16,6% w 1988 r. do 27,9% w 1995 r.

Wykres 2. Struktura ludności w gospodarstwach rolnych według źródeł utrzymania



Źródło: PSR (2002)

Struktura agrarna jest silnie zróżnicowana (odpowiednio 2,10 i 2,15 ha UR). Również regionalnie. Największe gospodarstwa udział mieszkańców obszarów wiejskich znajdują się w województwie w ogóle ludności silnie różnicuje zachodniopomorskim (średnio 14,27 ha UR) województwa. I tak, stosunkowo najwięcej i warmińsko-mazurskim (14,00 ha), ludności wiejskiej jest w województwie natomiast najmniejsze występują podkarpackim, a najmniej w województwie w województwach małopolskim i śląskim śląskim (zob. poniższa tabela).

**Tabela 1.** Ludność zamieszkała na obszarach wiejskich wg województw (proc. ludności ogółem)

Województwo	%	Województwo	%
Podkarpackie	59,5	Kujawsko-pomorskie	37,7
Świętokrzyskie	54,1	Lubuskie	35,5
Lubelskie	53,4	Mazowieckie	35,4
Małopolskie	49,7	Łódzkie	35,0
Opolskie	47,4	Pomorskie	31,9
Wielkopolskie	42,3	Zachodniopomorskie	30,5
Podlaskie	41,1	Dolnośląskie	28,6
Warmińsko-mazurskie	39,8	Śląskie	20,9

Źródło: *Spis Powszechny 2002*, GUS

Pomiędzy województwami występują opóźnienia występują w zakresie budowy znaczne różnice w stopniu rozwoju sieci gazowej. W fatalnym stanie znajduje się infrastruktury technicznej, np. do kanalizacji również sieć drogowa na obszarach jest podłączonych tylko 3,5% gospodarstw wiejskich. Dane zawarte w poniższej tabeli wiejskich w województwie lubelskim, wskazują na ogromne dysproporcje pomiędzy podczas gdy w województwie wsią a miastem. zachodniopomorskim 23,9%. Największe

**Tabela 3.** Infrastruktura techniczna na wsi i w miastach

Elementy infrastruktury	Obszary wiejskie	Obszary miejskie
	w %	
Wodociągi	83,1	97,6
WC	63,8	90,3
Łazienka	67,6	88,3
Sieć gazowa	15,9	76,7
Centralne ogrzewanie	54,4	80,8

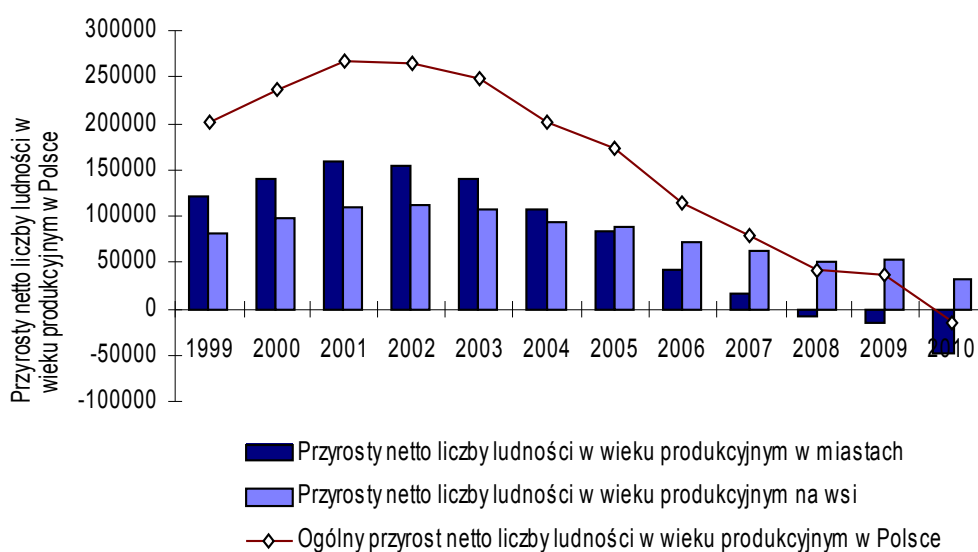
Źródło: *Rocznik Statystyczny 2000*, GUS, Warszawa 2001.

**Wniosek 1:** Ze względu na ogromne różnicowanie województw pod względem poziomu kapitału technicznego (infrastruktura), jak również struktury agrarnej oraz udziału mieszkańców obszarów wiejskich w ludności ogółem, można stwierdzić, że polskie rolnictwo to w rzeczywistości wiele odmiennych *światów* społecznoekonomicznych.

Tym, co łączy obszary wiejskie we wszystkich regionach kraju jest problem bezrobocia. Jeszcze kilka lat temu obserwowano ucieczkę ludności wiejskiej do miast w poszukiwaniu pracy. Teraz jest odwrotnie – młodzi ludzie, którzy kiedyś wyjechali ze wsi, po utracie pracy wracają z powrotem. Wieś staje się przechowalnią bezrobotnych<sup>4</sup>. Dochodzi do tego ciągły przyrost ludności w wieku produkcyjnym w postaci wchodzących na rynek pracy roczników z wyżu demograficznego (zob. poniższy wykres). W połączeniu z brakiem pozarolniczych miejsc pracy powoduje to, że sytuacja na wiejskim rynku pracy jest dużo gorsza niż w mieście.

4 W Polsce właściciele gospodarstw o powierzchni powyżej dwóch hektarów przeliczeniowych nie mogą rejestrować się jako bezrobotni. Według różnych szacunków liczba tych bezrobotnych wynosi ok. 1 mln osób.

**Wykres 3.** Przyrosty netto ludności w wieku produkcyjnym w Polsce w latach 1999 – 2010, z podziałem na wieś i miasto (od 1999 roku wg prognoz GUS)



Źródło: Hardt (2003)

Obszary wiejskie dotyka głównie bezrobocie i sektorowi usług. Aby luka pomiędzy strukturalne, co jest wynikiem kwalifikacjami osób mieszkających na wsi, niedopasowania popytowej i podażowej a tymi wymaganymi przez współczesną strony rynku pracy. Ludzie o niskich gospodarce, nie powiększyła się jeszcze kwalifikacjach, a tacy przeważają na wsi, nie bardziej, konieczne są inwestycje w szeroko są potrzebni nowoczesnemu przemysłowi pojętą edukację.

**Wniosek 2.** Katastrofalna sytuacja na rynku pracy hamuje jakiegokolwiek przekształcenia sektora rolnego. Brak pozarolniczych miejsc pracy uniemożliwia odchodzenie ludności od nieefektywnej produkcji rolnej do bardziej wydajnych działów gospodarki. Powstanie pozarolniczych miejsc pracy jest warunkiem koniecznym zmiany struktury agrarnej polskiej wsi.

W ostatnich latach można zaobserwować pęd młodych ludzi na wsi do edukacji. Wszystkie badania wskazują na to, że udział młodzieży wiejskiej w ogóle studentów systematycznie wzrasta. Przekłada się to bezpośrednio na wzrost liczby ludzi z wyższym wykształceniem na obszarach wiejskich.

**Tabela 4.** Poziom wykształcenia ludności w Polsce z podziałem na wieś i miasto

Poziom wykształcenia	1988 r.			2002 r.		
	Ogółem	Miasta	Wieś	Ogółem	Miasta	Wieś
	%	%	%	%	%	%
Wyższe	6,5	9,4	1,8	10,2	13,7	4,3
Średnie i policealne	24,7	31,8	13,1	32,6	38,6	22,4
Zasadnicze zawodowe	23,6	23,2	24,1	24,1	21,1	29,2
Podstawowe ukończone	38,8	32,3	49,2	28,2	22,2	38,3
Podstawowe nieukończone i bez wykształcenia szkolnego	6,5	2,9	11,2	2,8	1,5	5,0

Źródło: PROW wersja ze stycznia 2004 r., s. 11

Nadal ludność wiejska jest gorzej wykształcona niż mieszkańcy miast. Niski poziom wykształcenia ludności wiejskiej bezpośrednio hamuje modernizację rolnictwa, jak również jest czynnikiem zmniejszającym możliwość powstawania pozarolniczych miejsc pracy. Inną kwestią jest niska jakość edukacji na wsi, która powoduje, że młodzi ludzie często są bez szans w konkurencji z młodzieżą miejską

o indeksy wyższych uczelni (studia dzienne). Prowadzi to do sytuacji iście paradoksalnej, w której młodzież wiejska stanowi *gros* studentów wieczorowych i zaocznych, którzy *de facto* utrzymują studentów dziennych, a więc młodzież w większości z dużych miast.

Młodzi ludzie na wsi nie wiążą swojej przyszłości z rolnictwem. Bujak (2002) podaje, iż 94,1% absolwentów Zespołów

Szkół Rolniczych deklaruje niechęć do prowadzenia własnego gospodarstwa rolnego. W badaniu przeprowadzonym przez Wiklina (2002), aż 64% rolników było skłonnych wydzierżawić swoją ziemią w przypadku znalezienia pozarolniczej pracy. Młodzi ludzie chcą uciec od rolnictwa, które kojarzy im się z ciężką, nieopłacalną, brudną i niewdzięczną pracą. Większość młodych ludzi z pesymizmem patrzy na przyszłość wsi.

**Wniosek 3.** Niski poziom wykształcenia ludności wiejskiej stanowi ogromną barierę rozwojową. Polityka państwa w dziedzinie wiejskiej edukacji nie istnieje. Bez inwestycji w kapitał ludzki (poprawa jakości kształcenia, stypendia, kursy i szkolenia) nie możliwa jest modernizacja polskiej wsi.

Niski poziom kapitału ludzkiego i społecznego<sup>5</sup> na wsi jest w dużej mierze dziedzictwem pozostawionym przez miniony system. Najlepsi rolnicy byli niszczeni, czy

wręcz likwidowani (w czasach stalinowskich najczęściej wyroków śmierci wykonano na ludności wsi). Próbowano ich zastąpić pracownikami Państwowych Gospodarstw Rolnych, co na szczęście nie do końca się władzom udało. Nie zmienia to faktu, że to właśnie byli pracownicy PGR – ów znajdują się obecnie w najtrudniejszej sytuacji. Nie posiadając ziemi cechują się również wyuczoną bezradnością, co pozbawia ich

<sup>5</sup> Kapitał społeczny rozumiem tutaj jako zdolność ludzi do współpracy (zaufanie). O tym, że jego zasób jest bardzo niski najlepiej świadczy fakt, iż rolnicy niechętnie zrzeszają się w grupy producencie. Liczbę aktywnych grup szacuje się na zaledwie 350, spośród których jedynie 35 – 70 posiada wspólny majątek (maszyny, budynki i urządzenia). Niechęć do zrzeszania się wynika w dużej mierze z negatywnych doświadczeń ze spółdzielczością w okresie PRL.

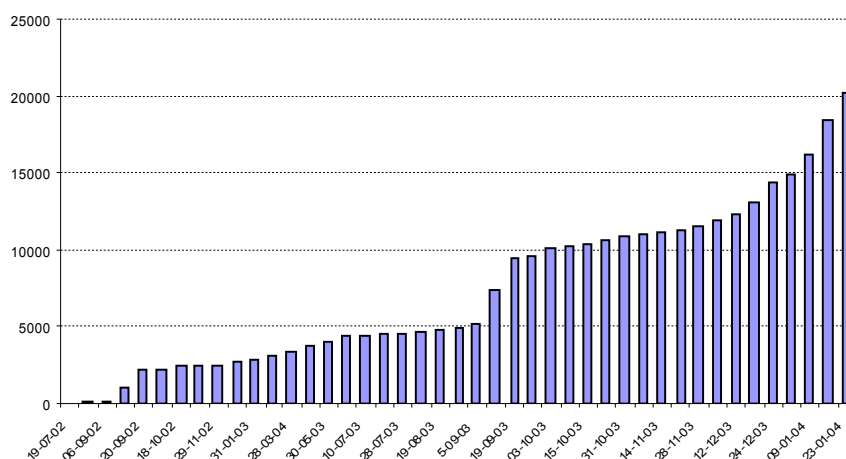


jakichkolwiek szans na wymagającym rynku pracy. Istnieje jednak grupa rolników – właścicieli wielkoobszarowych gospodarstw, którzy doskonale sobie radzą w nowych warunkach. Stanowią oni elitę producentów rolnych. Liczbę takich gospodarstw można szacować na ok. 30 tys. Z tej grupy wywodzi się większość beneficjentów programu SAPARD (ocena programu w ramce poniżej). Przyginiatająca większość stanowią jednak właściciele indywidualnych gospodarstw wiejskich. To oni decydują o obrazie polskiej wsi i to od nich zależy przyszłości obszarów wiejskich.

### **Ocena programu SAPARD**

Składanie wniosków o pomoc finansową z programu SAPARD dobiega końca. Choć program ruszył z dwuletnim opóźnieniem i obawiano się o niski stopień absorpcji, to nic takiego się nie stało. Początkowo zainteresowanie było rzeczywiście niewielkie, natomiast w ciągu ostatnich miesięcy na ARiMR spadła wręcz lawina wniosków o dofinansowanie (zob. poniższy wykres). Do grudnia ubiegłego roku w ramach SAPARD – u funkcjonowały trzy działania: poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych (działanie 1), inwestycje w gospodarstwach rolnych (działanie 2) oraz działanie 3, tj. rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich. Od grudnia 2003 r. weszło nowe działanie – różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Do końca stycznia 2004 r. złożono w ramach tego działania 5018 wniosków. Jest już prawie pewne, że absorpcja środków z programu SAPARD wyniesie 100%.

*Liczba złożonych wniosków do programu SAPARD (wszystkie działania narastająco od lipca 2002 r. do 23.01.2004)*



Źródło: ARiMR

Ocenianie tego programu jedynie przez pryzmat stopnia absorpcji jest dużym błędem. Najistotniejsza jest przecież nie absorpcja, ale efektywność wydatkowania środków i ich pro wzrostowy charakter. U podstaw tego programu legło przekonanie, że obszarom wiejskim najbardziej brakuje kapitału technicznego (kanalizacja, wodociągi, drogi) oraz środków na inwestycje w gospodarstwach rolnych. Założenie to jest błędne. Nie pobudzi się rozwoju obszarów wiejskich inwestycjami jedynie w infrastrukturę. Konieczne są nakłady na edukację (kapitał ludzki). Źle się stało, że nie wprowadzono działania *sensu stricte* skierowanego na poprawę jakości szkolnictwa na wsi. Część środków wydatkowano na pewno efektownie, ale nie efektywnie. Chodzi tu zwłaszcza o działanie 3. Już teraz występują takie regiony, gdzie do wybudowanych z tych środków wodociągów mało osób się podłącza, bo albo nie wiążą swojej przyszłości z wsią, albo nie mają na to środków. Szkoda, że działanie 4 zostało wdrożone tak późno, bo służy ono rozwiązaniu najważniejszego problemu wsi, tj. braku pozarolniczych miejsc pracy. W przyszłości *gros* działań pomocowych państwa wobec obszarów wiejskich powinno mieć charakter działania 4 (o tym w dalszej części opracowania).

### **3. Docelowy model funkcjonowania w momencie dostarczania przez rolnictwa w Polsce**

Polskie rolnictwo może być efektywnym działem gospodarki. Nie prawdą jest, że rolnicy są skazani na pomoc państwa. Tym, czego potrzebują najbardziej nie jest wyciągnięta ręka rządzących, ale stabilne i proste reguły gry. Podstawową wadą krajowej polityki wsparcia produkcji rolnej jest jej nieprzewidywalność i zbytni interwencjonizm. W dyskusji publicznej, nt. sytuacji rolnictwa, uznaje się *a priori*, że interwencja państwa jest uprawniona. Tak nie jest – interwencja państwa może być uprawomocniona jedynie występowaniem niedoskonałości rynku. Dzieje się tak, np.

w momencie dostarczania przez gospodarstwa rolne specyficznych dóbr publicznych. Dobrem takim jest tradycyjny wiejski krajobraz, który mogą podziwiać bez ograniczeń wszyscy, ale nikt nie jest skłonny za niego zapłacić z własnej kieszeni. Tu powinno interweniować państwo. Inną sytuacją, w której interwencja państwa jest korzystna dla dobrobytu społecznego jest narzucenie norm dotyczących ochrony środowiska, np. ograniczenie nawożenia. Trudno znaleźć ekonomiczne uzasadnienie *wtrącania się* państwa w działanie poszczególnych rynków rolnych. Warto też pamiętać, że nadmierny interwencjonizm państwa na rynku rolnym po prostu kosztuje

(choćby koszt funkcjonowania Agencji Rynku Rolnego). Konsument ponosi koszty polityki rolnej zarówno poprzez wyższe podatki, jak również ceny produktów rolnych. W Polsce wysokie ceny żywności są dużo bardziej dotkliwe dla konsumentów, gdyż wydatki na produkty spożywcze nadal stanowią znaczną część budżetów domowych (zob. ramka na następnej stronie).

Bardzo wysoka liczba pracujących w rolnictwie oraz duży udział wydatków na żywność w budżetach domowych Polaków, powoduje, że znalezienie właściwego modelu dla funkcjonowania rolnictwa ma pierwszorzędne znaczenie. Do niedawna twierdziło się, że polskie rolnictwo powinno przekształcać się w kierunku produkcji towarowej realizowanej w wielkoobszarowych gospodarstwach. Należy odejść od tego założenia. Korzystajmy z doświadczeń krajów członkowskich Unii Europejskiej, w których rolnictwo przemysłowe poniosło druzgocząca porażkę (BSE, pryszczycyca, dioksyny). Na znaczeniu zyskuje żywność ekologiczna uzyskiwana naturalnym metodami. Odchodzi

się również od powiązania wysokości dopłat bezpośrednich z wielkością produkcji. Zaczyna się liczyć jakość a nie ilość<sup>6</sup>.

---

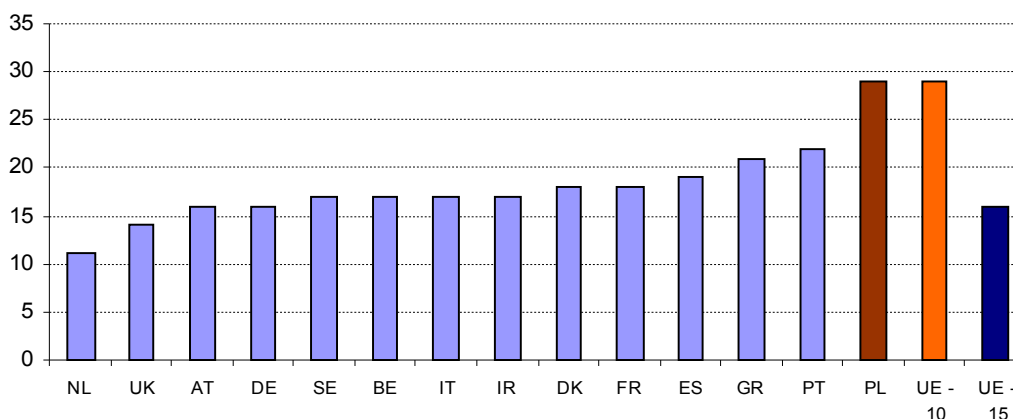
6 Oczywiście produkcja, w której występują znaczne efekty skali, np. zboża, będzie w sposób naturalny odbywała się w dużych gospodarstwach. Z tym jednak zastrzeżeniem, że powinna zostać poddana nadzorowi ze względu na możliwość wytwarzania negatywnych efektów zewnętrznych (nadmierne nawożenie, niekorzystny wpływ na krajobraz).

**Wniosek 4.** Przyszłością polskiego wielkoobszarowe.  
rolnictwa nie powinny być gospodarstwa

#### *Udział wydatków na żywność w budżetach gospodarstw domowych*

Kwestia poziomu cen produktów rolnych w Polsce jest dużo ważniejsza niż w innych krajach Unii Europejskiej. Polscy konsumenci nadal znaczną część swoich dochodów wydają na żywność (zob. poniższy wykres). Im biedniejsze gospodarstwo domowe, tym większą część przychodów przeznaczają na zakup produktów spożywczych. Obniżka cen produktów rolnych znacznie poprawiłaby sytuację materialną najuboższej części społeczeństwa.

Wydatki na żywność w ogóle wydatków konsumentów (w proc.)



Źródło: Marsh, J. S., Tarditi, S., *Cultivating a Crisis: The Global Impact of the CAP* (2003), s. 33

W państwach Unii Europejskiej konsumenci przeznaczają na zakup żywności średnio dwukrotnie mniejszą część swoich dochodów niż w państwach kandydujących. Wśród państw Unii najwięcej na żywność wydają konsumenci w Portugalii 22%, a najmniej w Holandii 11%; natomiast w państwach kandydujących konsumenci najwięcej przeznaczają na żywność na Litwie 39%, a najmniej w Słowenii 19%. W Polsce udział wydatków na żywność w 2001 roku wynosił 29%, co oznacza znaczący spadek w stosunku do 1989 r., kiedy to konsumenci przeznaczali na produkty spożywcze aż 48% swoich dochodów.

Z ekonomicznego punktu widzenia niskotowarowe, a więc gospodarstwa, najbardziej efektywne są gospodarstwa których powierzchnia mieści się w przedziale

10 – 20 ha UR (306 tys. gosp.), wraz z tymi, które deklarowały w roku 1996 produkcję towarową o wartości od 15 tys. do 25 tys. zł., ale ich powierzchnia nie przekraczała 10 ha (49 tys. gosp.)<sup>7</sup> Łącznie liczba gospodarstw niskotowarowych wynosi ok. 355 tys. Ich przewaga nad gospodarstwami dużymi wynika przede wszystkim z:

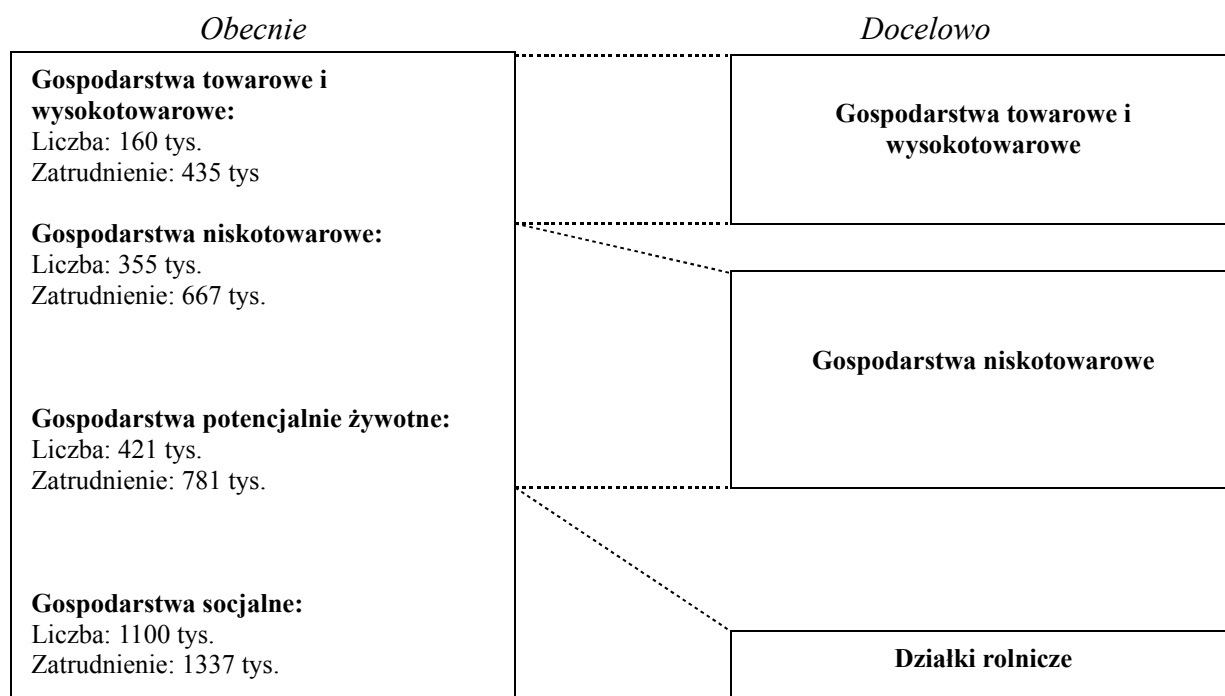
- wykorzystania głównie własnych zasobów pracy (właściciel i jego rodzina), a co za tym idzie zerowych kosztów monitoringu
- odpowiedniej struktury bodźców (właściciel ma zawsze większą motywację do pracy, niż pracownik najemny)
- szybszego dostosowywania się do popytu zgłaszanego przez rynek
- wytwarzania specyficznych dóbr publicznych (wiejski krajobraz)
- małej uciążliwości dla środowiska (mniejsze zużycie nawozów, ekstensywna produkcja)

<sup>7</sup> Tak sformułowana definicja gospodarstwa niskotowarowego ma dwie zalety: 1/ uwzględnia gospodarstwa małe, ale wytwarzające wysoką wartość dodaną (sadownictwo, produkcja trzody chlewnej); 2/Obejmuje gospodarstwa o pow. od 10 do 20 ha, a więc o dużym potencjale rozwojowym (dane wykorzystane do obliczeń za IERiGŻ, 2002)

Warto też dodać, że gospodarstwa te zatrudniają w sumie ok. 667 tys. osób (szacunek własny z wykorzystaniem danych z: Orłowski, 2002). Polskie rolnictwo w długim okresie powinno składać się właśnie z tego typu gospodarstw, jak też pewnej liczby gospodarstw wysokotowarowych. Gospodarstwa socjalne – *de facto* działki rolnicze – nie mają szans na nowoczesnym rynku rolnym. Już teraz nie uczestniczą w wymianie rynkowej i służą jedynie samozaopatrzeniu.

**Wniosek 5.** W przyszłej strukturze agrarnej niskotowarowe, jako najbardziej efektywne powinny dominować gospodarstwa i wytwarzające dobra publiczne.

**Schemat 2.** W stronę nowej struktury agrarnej w Polsce



Z racji na swoje ogromne znaczenie dla sytuacji rolnictwa gospodarstwa niskotowarowe powinny uzyskać wsparcie ze strony państwa. Już teraz uzyskały dostęp do specjalnego instrumentu w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich *wsparcie gospodarstw niskotowarowych* (1250 EUR rocznie

przez 3 lata z możliwością przedłużenia o następne dwa). To jednak stanowczo za mało. Działanie to jest tak skonstruowane, że rolnik nie musi się rozliczać za pieniądze otrzymane przez pierwsze trzy lata, jeśli nie występuje o finansowanie przez dalsze dwa. Instrument ten należy zmodyfikować tak, aby

ci, którzy rzeczywiście rozpoczęli proces inwestycyjny w ciągu pierwszych trzech lat mieli możliwość uzyskania znacznie wyższego wsparcia później, co umożliwiłoby im sfinansowanie inwestycji. W tym celu należy podnieść wysokość wsparcia do 2500 EUR rocznie przez dwa lata dla tych, którzy z powodzeniem realizowali program rozwoju gospodarstwa przez pierwsze trzy lata.

Gospodarstwa socjalne tracą rację bytu i przy korzystnej sytuacji zewnętrznej (podaż pozarolniczych miejsc pracy) zostaną przejęte przez większe dynamiczne gospodarstwa. Brak poprawy na wiejskim rynku pracy będzie powodował, że zachowany zostanie *status quo* i nie uda się istotnie ograniczyć liczby tych gospodarstw. Część gospodarstw potencjalnie żywotnych (gosp. o wartości produkcji sprzedanej poniżej 15 tys. zł i powierzchni mniejszej od 10 ha) zdoła osiągnąć żywotność ekonomiczną i wejść do grupy niskotowarowych; inne podziela los gospodarstw socjalnych. Powinna wzrosnąć liczba gospodarstw niskotowarowych, a część z nich rozwinie się na tyle, że wejdą do grupy

gospodarstw towarowych. Oznacza to konieczność przełamania obecnych niekorzystnych zmian w strukturze agrarnej, tj. wzrostu liczby gospodarstw towarowych i socjalnych kosztem spadku liczby gospodarstw niskotowarowych<sup>8</sup>.

Warunkiem zaistnienia opisanej powyżej zmiany struktury agrarnej jest powstanie pozarolniczych miejsc pracy, a więc rozwój obszarów wiejskich. Rozwój wsi nie będzie z kolei możliwy bez wzrostu gospodarczego w skali całej gospodarki. Polityka państwa wobec rolnictwa powinna iść w parze z odpowiednią polityką wobec wsi (zob. rozdział 4). Temu może służyć promowanie łączenia działalności *stricto* rolniczej z innymi formami aktywności gospodarczej. Priorytetowe powinny być te dziedziny, na które popyt *przychodzi* spoza wsi, np. agroturystyka<sup>9</sup>. Nie ma sensu

<sup>8</sup> Udziału gospodarstw o powierzchni użytków rolnych do 5 ha z wzrósł z 70,2% w 1996 r. do 72,4% w 2002 r., a podmiotów o powierzchni użytków rolnych 20 ha i więcej z 2,8% do 4,1. Spadł udział jednostek o powierzchni użytków rolnych 5-20 ha z 27,0% do 23,7%, tj. o 3,3 punktu (PSR, 2002).

<sup>9</sup> Agroturystyka nie stanowi remedium na rozwiązanie wszystkich problemów wsi. Po pierwsze, nie we wszystkich regionach kraju ma

rozwijanie takich działalności, których jedynymi odbiorcami będą rolnicy. Chodzi o to, aby bogaci mieszkańcy miast przyjeżdżali na wieś i tam zostawiali pieniądze.

---

ona rację bytu (atrakcyjność turystyczna), a po drugie, mieszkańcy miast bardziej preferują inne formy wypoczynku. Ostrożnie można szacować, że w długim okresie zatrudnienie w agroturystyce może znaleźć ok. 8% ludności obecnie pracującej na roli – tyle wynosi średnia w krajach UE.



**Wniosek 6.** Zmiana struktury agrarnej i modernizacja wsi jest możliwa wyłącznie przy sprzyjającej sytuacji makroekonomicznej (wzrost gospodarczy).

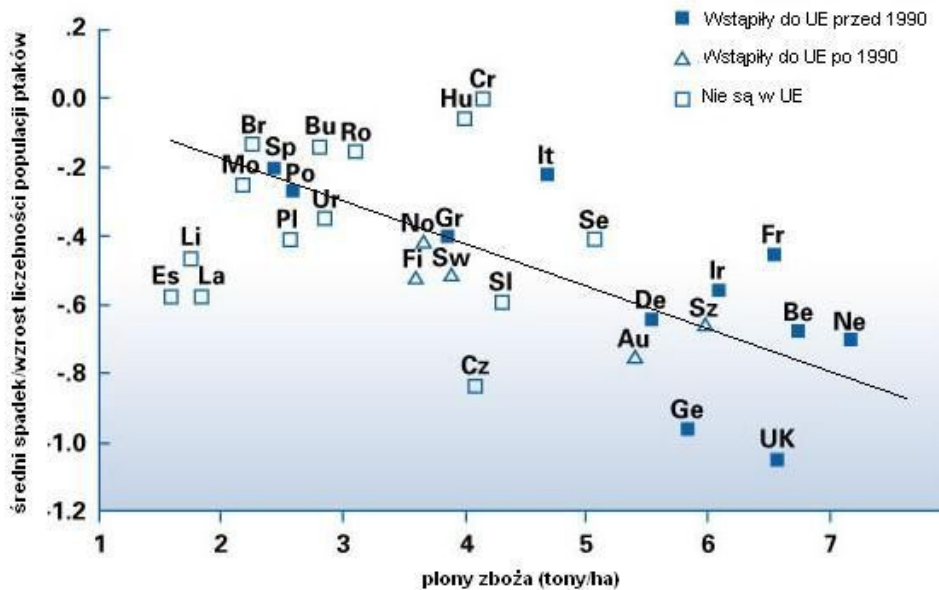
*Zacofanie* polskiej wsi jest ogromną wartością, a nie balastem ciężącym na szansach jej rozwoju. W państwach Unii Europejskiej zazdroszczą nam, że w Polsce tereny trzeba osuszać, a nie nawadniać. Oni wiedzą, że popełnili błąd promując rolnictwo przemysłowe – my możemy tego uniknąć. Niestety, w Polsce ciągle pokutuje pogląd, że modernizacja równa się uprzemysłowieniu. Nic bardziej mylnego. Czyste środowisko jest bezcenną wartością, a jego zachowanie nie może paść ofiarą krótkowzrocznej polityki wspierania towarowego rolnictwa. Zasadą przy projektowaniu narzędzi wsparcia rolnictwa powinno być sprawdzenie ich możliwego oddziaływania na środowisko (*impact assessments*).

W Europie cały czas kojarzy się polską wieś z czystym środowiskiem. Coraz więcej turystów z państw Unii przyjeżdża do Polski, aby skosztować sielskiej atmosfery zagród i wiosek. Rokrocznie setki

holenderskich ornitologów przyjeżdża na Mazury, aby podziwiać skowronki, czajki, bociany białe i inne ptaki, które u siebie mogą zobaczyć jedynie na kartach encyklopedii<sup>10</sup>. Bogactwo to trzeba zachować.

<sup>10</sup> O negatywnym wpływie nowoczesnego rolnictwa na ptasią populację pisze dr hab. Piotr Tryjanowski w komentarzu dla Instytutu Sobieskiego (zob. [http://www.sobieski.org.pl/teksty.php?id\\_tekstu=41](http://www.sobieski.org.pl/teksty.php?id_tekstu=41)).

Wykres 4. Spadek liczebności populacji ptaków w państwach europejskich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Donald P.F, Green R.E. and Heath M.F (2001) 'Agricultural intensification and the collapse of Europe's farmland bird populations' w: *Proceedings of the Royal Society, Londyn*

Im bardziej intensywna produkcja rolna, tym w dotychczasowym kształcie sprzyja większy spadek liczebności populacji ptaków. intensywnej produkcji rolnej, a tym samym. Największy spadek wystąpił w państwach niszczy przyrodę. Co ciekawe, te kraje, które o wybitnie intensywnej produkcji rolnej krócej tkwią w reżimie WPR (wstąpiły do UE (Wielka Brytania, Niemcy, Holandia). po 1990 r.) mogą się pochwalić mniejszym Najlepiej sytuacja wygląda w krajach, które spadkiem liczebności ptactwa. nie są członkami Unii Europejskiej. WPR

**Wniosek 7.** Rolnictwo przemysłowe konstruowaniu mechanizmów wsparcia dewastuje środowisko przyrodnicze. rolnictwa. Subsydia, jeśli w ogóle Zachowanie bogactwa środowiska konieczne, nie mogą być pochodną naturalnego w Polsce musi być poziomu produkcji. potraktowane priorytetowo przy

Docelowo rolnictwo powinno funkcjonować jak każdy inny sektor gospodarki. Wsparcie państwa należy ograniczyć, a część zaoszczędzonych środków przeznaczyć na ochronę środowiska. Urynkowienie produkcji rolnej nie stoi w sprzeczności z oczekiwaniem od producentów rolnych zachowania wysokich wymogów środowiskowych. Likwidacja subsydiów w połączeniu z rezygnacją z ograniczeń ilościowych produkcji nie spowoduje zaniku gospodarstw niskotowarowych i skoncentrowania produkcji w gospodarstwach towarowych. Przeciwdziałać temu powinien system monitorowania wpływu gospodarstw rolnych na środowisko. Podobnie jak w innych przemysłach jednostki zatruwające środowisko powinny być za to karane. Wtedy

duże gospodarstwa towarowe – siłą rzeczy wytwarzające najwięcej zanieczyszczeń – musiałyby włączyć do funkcji kosztów wysokość kar. Innym rozwiązaniem może być obowiązek wykupywania przez duże farmy *prawa do zanieczyszczania*. Docelowy mechanizm ograniczania negatywnych efektów zewnętrznych produkowanych przez gospodarstwa powinien prowadzić do wykształcenia się struktury agrarnej przedstawione na schemacie 2 (przewaga gospodarstw niskotowarowych).

Urynkowienie rolnictwa (rezygnacja z subsydiów z równoczesnym zniesieniem ograniczeń ilościowych produkcji) wraz z wprowadzeniem rygorystycznych norm środowiskowych ma następujące zalety:

- zaoszczędzenie ogromnych środków przeznaczanych na dotychczasową politykę rolną
  - obniżkę cen produktów rolnych (poprawa sytuacji najuboższych)
  - poprawę jakości środowiska naturalnego
  - dowartościowanie produkcji ekologicznej
- Urynkowanie nie oznacza bynajmniej, że państwo zrezygnuje z prawa do interwencji na rynku rolnym. Jeśli okaże się, że rynek ten funkcjonuje nieefektywnie, to państwo – podobnie jak na rynkach innych produktów – będzie mogło interweniować. Wycofanie się państwa z tradycyjnej polityki rolnej nie odbije się negatywnie na sytuacji wsi, gdyż zostanie ono zastąpione wielowymiarową polityką wobec obszarów wiejskich (finansowanie infrastruktury, inwestycji z ochrony środowiska, stymulowanie przedsiębiorczości, np. mikrokredyty).

**Wniosek 8.** Dotychczasową politykę wspierania rolnictwa należy zastąpić polityką na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Krajowa polityka wspierania rolnictwa w rzeczywistości służy różnorodnym lobbies: producentom biopaliw, wielkim gospodarstwom zbożowym, pośrednikom, producentom powiązanim z decydentami (tak się składa, że ostatni ministrowie rolnictwa, to również wielcy producenci rolni). Subsydiowanie rolnictwa nie służy deagrarnizacji kraju, tj. zmniejszeniu liczby ludności pracującej na roli. Ludzie będą odchodzili od rolnictwa spontanicznie, jeśli znajdą jakiś inne zajęcie. Proces deagrarnizacji bez wystarczającej liczby pozarolniczych miejsc pracy przyniesie znaczne koszty społeczne (spadek dochodów ludności). W tym sensie, rolnicy przejściowo powinni otrzymać wsparcie, ale z zaznaczeniem, że jest ono czasowe i służy jedynie ich przebranzowaniu lub zmianie profilu produkcji. Przyszłe mechanizmy WPR powinny być traktowane w ten sposób.

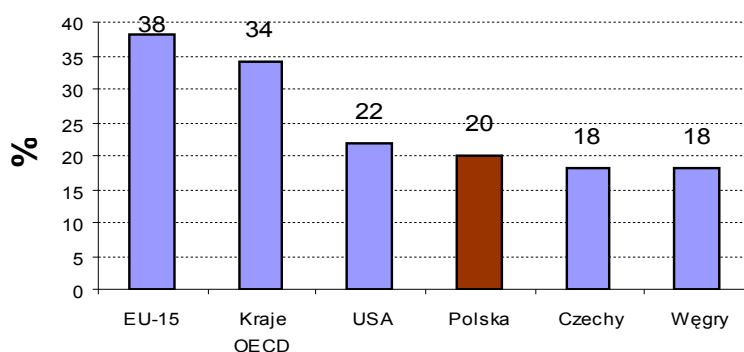
**Wniosek 9.** Mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej (zwłaszcza w ramach pierwszego filaru) powinny być traktowane jako działania *stricte* osłonowe w procesie przejścia od obecnej struktury agrarnej do docelowego modelu rolnictwa (zob. schemat 2).

#### 4. Ocena warunków integracji polskiego rolnictwa z UE

Wstępując do Unii Europejskiej, Polska wchodzi do grupy państwa, w których poziom wsparcia rolnictwa jest jednym z najwyższych na świecie (zob. poniższy wykres). Rolnictwo jest najbardziej regulowanym działem gospodarki w UE.

Normy jakościowe, sanitarne, higieniczne, środowiskowe oraz skomplikowane zasady przyznawania wsparcia powodują, że koszty transakcyjne funkcjonowania całego systemu są bardzo wysokie. Rolnicy często nie wiedzą jak się poruszać w gąszczu tych przepisów. Polska polityka rolna na tym tle okazuje się nad wyraz liberalna, gdyż wsparcie produkcji rolnej w naszym kraju jest stosunkowo niewielkie, a nawet niższe niż w Stanach Zjednoczonych.

**Wykres 5.** Wsparcie rolnictwa w wybranych krajach (proc. wartości prod. sektora rolnego)



Źródło: *Agricultural Policy in OECD Countries, 2000, OECD*

Warunki integracji polskiego rolnictwa z UE należy ocenić negatywnie, a wynika to przede wszystkim z przesunięcia części środków z rozwoju obszarów wiejskich na dopłaty bezpośrednie. Polskim priorytetem powinien być harmonijny rozwój całej wsi, a nie wyłącznie rolnictwa. Środki przeznaczane na inwestycje na obszarach wiejskich (infrastruktura) są dużo bardziej pro wzrostowe niż dopłaty bezpośrednie. Ograniczenie znaczenia II filaru WPR po raz kolejny pokazuje, że rządzący cały czas patrzą na wieś przez pryzmat sytuacji rolnictwa. W Ministerstwie Rolnictwa zapomniano, że jest to również ministerstwo ds. rozwoju wsi.

#### 1. Dopłaty bezpośrednie.

Ocena decyzji o wprowadzeniu uproszczonego schematu przyznawania dopłat (płatność do każdego ha UR) nie jest jednoznaczna. Taki system przyznawania dopłat zahamuje przekształcenia struktury agrarnej polskiej wsi, bo kto będzie chciał sprzedać ziemię, jeśli za każdy ha UR dostaje

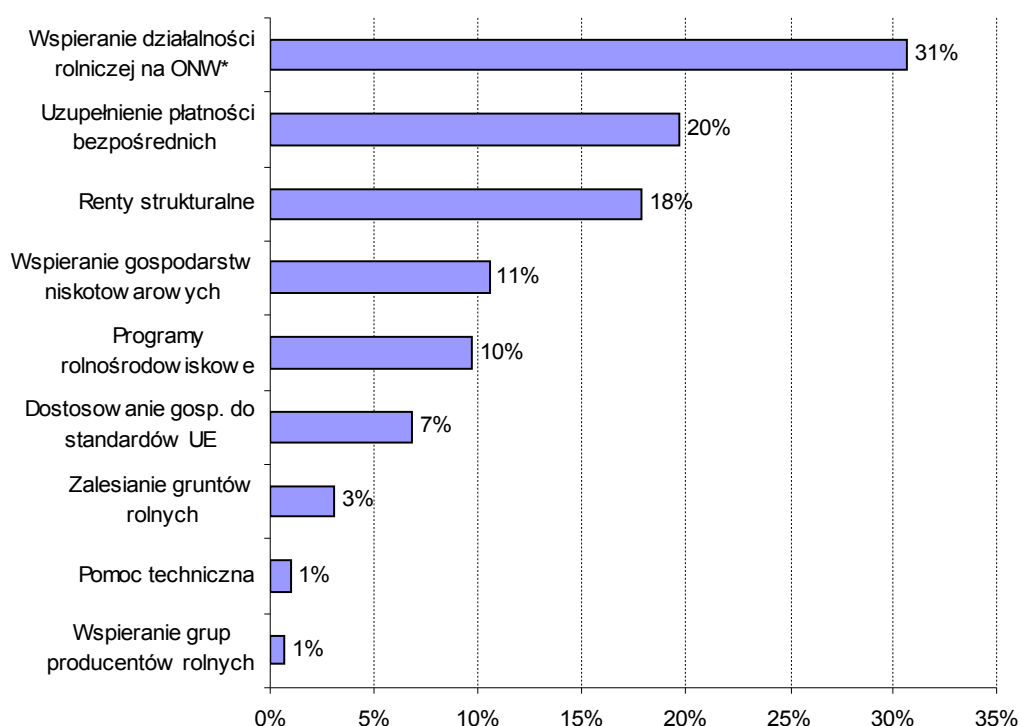
żywą gotówkę. Z drugiej jednak strony, system ten jest korzystny, gdyż uniezależnia wysokość wsparcia od wielkości produkcji. Rząd, zamiast walczyć o wysokość dopłat bezpośrednich dla Polski, powinien wysunąć propozycję ich ograniczenia w skali całej Unii Europejskiej. W handlu artykułami żywnościowymi z UE mamy obecnie nadwyżkę, a więc możemy być konkurencyjni nawet bez dopłat. Dopłaty, choć ważne, to nie powinny być traktowane jako najważniejszy element integracji polskiego rolnictwa z UE. Paradoksalnie, mechanizm stopniowego dochodzenia do pełnej wysokości dopłat jest korzystny w tym sensie, że jednak daje szansę na ewolucyjną zmianę struktury agrarnej.

#### 2. Rozwój obszarów wiejskich

Zastąpienie krajowej polityki rolnej, która 100% środków kieruje na wsparcie produkcji rolnej, Wspólną Polityką Rolną, gdzie duże znaczenie przywiązuje się do wspomagania rozwoju obszarów wiejskich, jest korzystne. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)

może odegrać pozytywną rolę w rozwoju wsi, zyskają jego *nierolnicze* elementy, a przede pod warunkiem jednak, że na znaczeniu wszystkim programy rolnośrodowiskowe.

**Wykres 6. Alokacja wydatków w PROW**



\* ONW – obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, np. tereny górskie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wersji PROW ze stycznia 2004 r.

Twórcy PROW – podobnie zresztą jak nowoczesne doinwestowane gospodarstwa programu SAPARD – wyszli z założenia, że zapoczątkują proces przemian rozwój obszarów wiejskich wymaga jedynie cywilizacyjnych na wsi. Nic bardziej inwestycji w kapitał techniczny. Ponadto błędnego, przemiany na wsi wymagają uznali, że impuls rozwojowy powinien iść ze inwestycji nie w rolnictwo, ale strony gospodarstw. Założono, że w pozarolnicze miejsca pracy, a rozwój

obszarów wiejskich to nie wyłącznie budowa dróg, oczyszczalni ścieków i wodociągów, ale również inwestycje w kapitał ludzki

(edukacja). Ogromnym błędem jest brak w PROW mechanizmów wsparcia wiejskiej oświaty.

**Wniosek 10.** Brak wśród wynegocjowanych działań na rzecz wsparcia wiejskiej edukacji mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej jest ogromnym błędem.

Innym programem skierowanym na rozwój obszarów wiejskich jest Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich” (SPO). Składa się z dwóch komponentów:

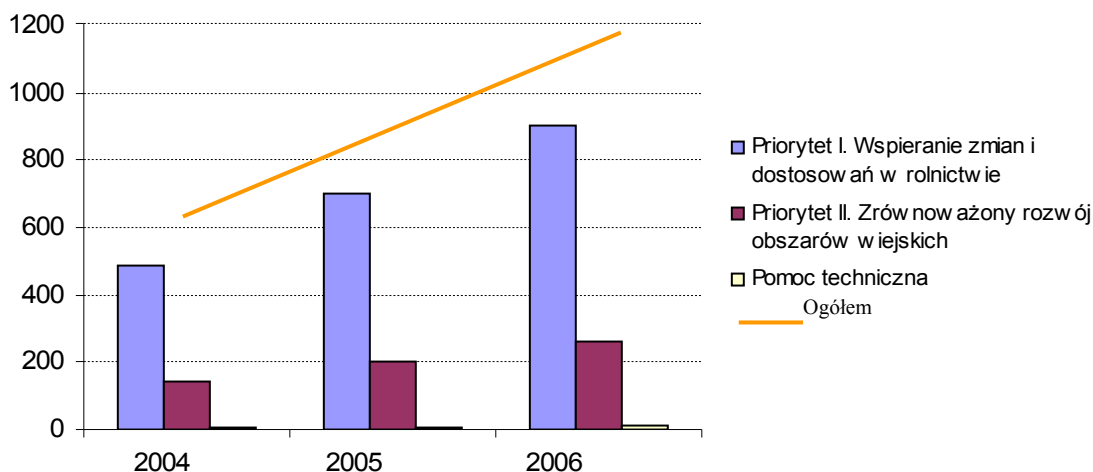
1. Priorytet I - Wsparcie zmian i dostosowań w rolnictwie
2. Priorytet II - Zrównoważony rozwój obszarów

SPO jest komplementarny w stosunku do PROW, a główną różnicą jest to, że większość jego działań wymaga od beneficjenta wkładu własnego<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> SPO finansowany jest z sekcji orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (EFOiGR), natomiast PROW z sekcji gwarancji EFOiGR.



Wykres 7. Alokacja środków w SPO na poszczególne priorytety



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SPO (wersja z listopada 2003 r.)

Gros środków w ramach SPO będzie przeznaczony na zapewnienie różnorodności działań lub przeznaczony na wspieranie zmian alternatywnych źródeł dochodów, a więc i dostosowań w rolnictwie. Dużo mniej inicjatywy o niebagatelnym znaczeniu dla funduszy przeznaczono na zrównoważony przeobrażeń cywilizacyjnych na wsi. To źle, rozwój obszarów wiejskich, a trzeba pamiętać, że w ramach priorytetu II zaplanowano takie działania jak: odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego oraz różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu

zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów, a więc i dostosowań w rolnictwie. Dużo mniej inicjatywy o niebagatelnym znaczeniu dla funduszy przeznaczono na zrównoważony przeobrażeń cywilizacyjnych na wsi. To źle, rozwój obszarów wiejskich, a trzeba pamiętać, że w ramach priorytetu II zaplanowano takie działania jak: odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego oraz różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu

rolnictwo. Jednakże trzeba podkreślić, że działania WPR na rzecz polskich obszarów wiejskich są wręcz rewolucyjną zmianą w stosunku do krajowej polityki rolnej, szkoda tylko, że zatrzymano się w pół kroku.

**Wniosek 11.** PROW i SPO – programy przekształcone w mechanizmy wsparcia z definicji skierowane na rozwój obszarów rolnictwa, a nie wsi. wiejskich – zostały w dużej mierze

Reasumując, w przypadku rolnictwa polityka unijna jest dużo lepsza od obecnej krajowej, choć w dużym stopniu nie jest odpowiedzią na rzeczywiste problemy polskiej wsi, np. brak pozarolniczych miejsc pracy. Te same mechanizmy, które od lat funkcjonują na terenie UE próbuje się wdrożyć w Polsce. Ogromnym błędem podczas negocjacji był brak wypracowanej wizji polskiej wsi. Negocjatorzy nie wiedzieli, co tak naprawdę jest w polskim interesie. Cały proces negocjacyjny został sprowadzony do walki o jak najwyższy poziom dopłat bezpośrednich, co było nonsensem. Polskim priorytetem nie jest przecież maksymalizowanie wsparcia dla rolnictwa, a tym samym konserwowanie obecnej struktury agrarnej, ale działania na rzecz kreowania pozarolniczych miejsc pracy, budowy infrastruktury i wsparcie procesu akumulacji kapitału ludzkiego. Tej pogłębionej refleksji podczas negocjacji zabrakło. Stawiając na rozwój wsi można by też dużo więcej *ugrać*, gdyż Komisja o wiele chętniej dałaby więcej środków na działania z II filaru WPR niż I (dopłaty bezpośrednie).

**Wniosek 12.** Wynegocjowane warunki funkcjonowania polskiego rolnictwa po 1 maja 2004 r. nie odpowiadają jego potrzebom rozwojowym. W rezultacie, stracono możliwość zaprogramowania takich działań, które służyłyby przeobrażeniu polskiej wsi. Wina za ten stan rzeczy leży po polskiej stronie, gdyż to polski rząd upierał się przy dopłatach, nie przywiązując większego znaczenia do programów rozwoju wsi.

W ostatnim czasie nastąpiło dalsze pogorszenie warunków integracji, gdyż Komisja wprowadziła szereg nowych dopłat, które w nowych państwach członkowskich mają obowiązywać w niepełnej wysokości (zob. poniższa ramka). Dopłaty te mają rekompensować producentom negatywne skutki obniżenia cen interwencyjnych, co wynika z uchwalonej w czerwcu 2003 r. reformy WPR (zob. następny rozdział).

### ***Stanowisko wobec ostatnich zmian warunków integracji rolnictwa z UE***

Według ustaleń z Kopenhagi polscy rolnicy mieli otrzymać wszystkie dopłaty wprowadzane po podpisaniu Traktatu Akcesyjnego w takiej samej wysokości jak rolnicy z obecnych państw członkowskich. W październiku 2003 roku Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie nowych dopłat do produkcji masła, cukru, roślin, z których wytwarza się oleje napędowe, oraz orzechów. Płatności te mają zrekompensować rolnikom obniżenie cen interwencyjnych na te produkty. Komisja proponuje jednocześnie, żeby rolnicy w nowych państwach członkowskich otrzymali wspomniane dopłaty w obniżonym wymiarze, a więc podobnie jak w przypadku dopłat bezpośrednich. Bruksela proponuje również zamrożenie poziomu kwot mlecznych do roku 2014/2015. Jednym słowem, UE diametralnie zmienia warunki członkostwa polskiego rolnictwa we Wspólnej Polityce Rolnej (WPR).

Propozycja Komisji jest dla Polski wyjątkowo niekorzystna, gdyż nie tylko daje rolnikom obecnych państw członkowskich dodatkowe wsparcie, to jeszcze obniża ceny produktów objętych dopłatami. Trudno sobie więc wyobrazić, że polski rolnik będzie mógł konkurować z producentami unijnymi. Zmiany na rynku orzechów i roślin oleistych z oczywistych względów mają marginalne znaczenie dla Polski, ale nowe regulacje rynku mleka będą miały kolosalny wpływ na sytuację polskich rolników. Specyfiką polskiego sektora mleczarskiego jest fakt, iż duża część mleka jest konsumowana wewnątrz gospodarstwa i nie trafia na rynek. W dłuższej perspektywie coraz więcej mleka będzie sprzedawane poza gospodarstwo, co w powiązaniu z ciągle wzrastającym spożyciem mleka przez konsumentów, będzie powodowało wzrost zapotrzebowania na kwoty mleczne. Zamrożenie kwot mlecznych do 2014 r. na poziomie z 2006 r. spowoduje, iż Polska może stać się importerem produktów mlecznych (!). Na to zgodzić się nie można.

Rząd powinien nie dopuścić do zmian Traktatu Akcesyjnego, a przede wszystkim użyć wszelkich środków do utrzymania zasad regulujących produkcję mleka wynikających z Traktatu Akcesyjnego, oraz dążyć do wprowadzenia rekompensat dla polskich rolników w związku z odejściem od interwencji na rynku żyta. Polska, drugi po Niemczech producent żyta, nie może dopuścić do załamania się produkcji żyta w Polsce. Warto dodać, że Niemcom udało się wymóc na Komisji możliwość wsparcia producentów żyta.

### **5. Stanowisko wobec reformy WPR**

Zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej zaproponowane w kompromisie z Luksemburga były możliwe z kilku powodów:

- silnej presji ze strony konsumentów na rzecz większej kontroli jakości i bezpieczeństwa żywności (dioksyny, pryszczycy i BSE)

- procesu rozszerzenia Unii Europejskiej
- toczących się negocjacji nad liberalizacją handlu produktami rolnymi w ramach WTO
- konieczności ograniczenia w długim okresie wydatków na WPR z budżetu UE

Wszystko to doprowadziło do przedstawienia przez Komisję propozycji reformy<sup>12</sup>, która z niewielkimi zmianami została zatwierdzona w Luksemburgu w czerwcu zeszłego roku. W skrócie reforma sprowadza się do działań na rzecz:

1. Zwiększenia konkurencyjności rolnictwa Unii poprzez redukcję mechanizmów interwencji rynkowej:

- a. Likwidacja interwencyjnego skupu żyta.
- b. Redukcja ceny interwencyjnej ryżu do poziomu światowego.
- c. Obniżenie dopłat do pszenicy i

<sup>12</sup> *Mid-Term Review of the Common Agriculture Policy*, Komisja Europejska, Bruksela, 2002, COM(2002) 394

wprowadzenie quality premium

- d. Uproszczenie systemu dopłat w sektorze wołowym, tak, aby producenci wołowiny lepiej reagowali na oczekiwania konsumentów, co do wzrostu jakości i bezpieczeństwa oferowanych produktów.
- e. Podjęcie działań zmierzających do reformy sektora mleczarskiego.

2. Promocji zorientowanego rynkowo rolnictwa:

- a. Wspieranie dochodów producentów rolnych a nie cen produktów, głównie poprzez ograniczenie wpływu wielkości produkcji na wysokość dopłat (*decoupling*)
- b. Wypłata dopłat tylko po spełnieniu przez gospodarstwo warunków z zakresu jakości i bezpieczeństwa produkowanej żywności,

przepisów BHP, dobrostanu zwierząt oraz wymagań ekologicznych (*cross – compliance*)

3. Wzrostu znaczenia programów rozwoju obszarów wiejskich, poprzez transfer środków z I do II Filaru WPR:

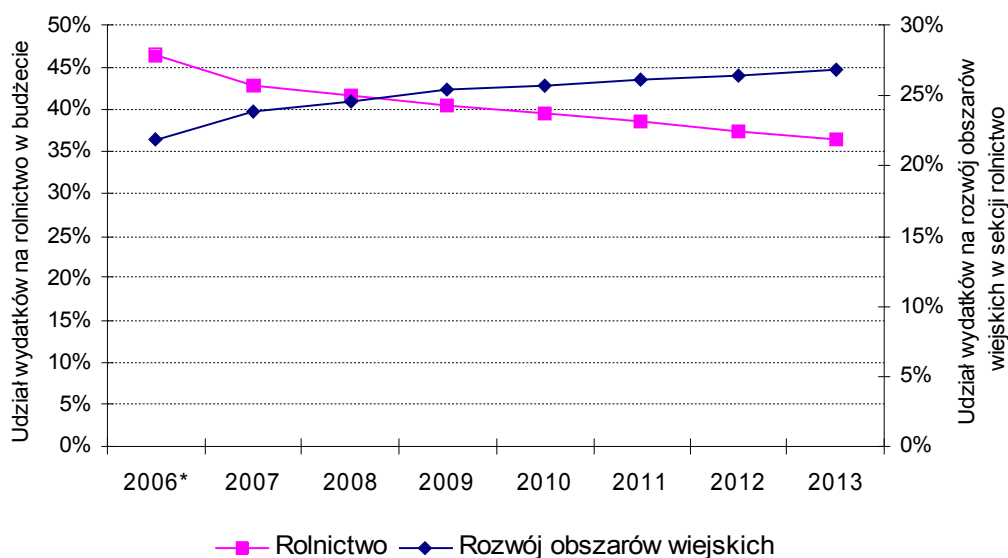
a. Ograniczenie dopłat dla największych producentów rolnych i przeznaczenie zaoszczędzonych środków na rozwój obszarów wiejskich (*modulation*)

Propozycję reformy przyjętą na spotkaniu w Luksemburgu należy ocenić pozytywnie, gdyż stwarza nadzieję na spadek wydatków z budżetu UE na rolnictwo<sup>13</sup> (zob. poniższy wykres), jak również prowadzi do znacznego uproszczenia systemu pomocy dla rolnictwa (płatność obszarowa, a nie wsparcie będące

pochodną produkcji, co miało miejsce do tej pory). Reforma ogranicza również znaczenie I filara WPR na rzecz programów rozwoju obszarów wiejskich (II filar). Pozytywnie należy również ocenić postulat uwarunkowania wypłaty dopłat od spełnienia wymogów z zakresu ochrony środowiska.

<sup>13</sup> *De facto* to już się stało, gdyż projekcie perspektywy finansowej na lata 2007 – 2013 Komisja proponuje obniżenie wydatków na rolnictwo z 46% w 2006 r. do 36% w 2013 r. Korzystne jest również zwiększenie udziału środków na rozwój obszarów wiejskich w sekcji rolnictwo (z 22% w 2006 r. do 27% w 2013 r.).

**Wykres 8.** Udział wydatków w pozycji rolnictwo w budżecie UE oraz procent środków przeznaczanych w ramach tej sekcji na rozwój obszarów wiejskich.



\* wartości dla 2006 r. wg obecnej perspektywy finansowej jedynie w celach porównawczych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union, COM(2004) 101*

Jakkolwiek generalna ocena ostatniej reformy WPR z punktu widzenia Polski powinna być pozytywna, to zmiana niektórych

reguł gry nie leży w interesie rolnictwa i wsi w Polsce (np. obniżenie ceny interwencyjnej żyta).

**Tabela 5.** Ocena najważniejszych elementów reformy WPR z Luksemburga

Propozycja Komisji	Ocena z polskiej perspektywy
<p>Wprowadzenie jednolitej płatności na gospodarstwo (wsparcie nie zależy od wysokości produkcji)</p>	<p>Zastąpienie dotychczasowego systemu dopłat płatnością obszarową jest krokiem we właściwym kierunku, gdyż likwiduje mechanizm instytucjonalny skłaniający rolników do intensyfikacji produkcji, a więc obniża ryzyko wystąpienia takich problemów jak BSE, dioksyny, pryszczycza.</p> <p>Zarządzanie systemem jednolitej płatności obszarowej jest dużo tańsze niż schematem pełnych dopłat bezpośrednich (zależnych od produkcji). Wprowadzany system jest bardzo podobny do tego, który ma funkcjonować w Polsce po akcesji.</p> <p>W myśli propozycji Komisji możliwa jest taka sytuacja, w której gospodarstwo dostaje dopłatę nie prowadząc działalności produkcyjnej. Należy to poprzeć, zwłaszcza, że cały czas przyznanie dotacji będzie uzależnione od przestrzegania dobrej praktyki rolniczej i od spełnienia wymogów środowiskowych. Gospodarstwa dostarczają dobra publiczne (np. tradycyjny krajobraz) i państwo może do pewnego stopnia im za to płacić.</p> <p>Z perspektywy Polski problemem może być, podobnie jak w przypadku uproszczonego schematu przyznawania dopłat, prawdopodobne zahamowanie zmiany struktury agrarnej. Rolnicy będą mniej chętnie pozbywali się ziemi wiedząc, że za każdy hektar dostają wsparcie pieniężne.</p>
<p>Zasada współzależności (<i>cross – compliance</i>)</p>	<p>Zasada ta określa wymogi, jakie musi spełnić gospodarstwo, aby otrzymać płatność. Najważniejsze z nich to regulacje z zakresu ochrony środowiska, jakości produkcji, rejestracji i dobrostanu zwierząt. Idea wprowadzenia współzależności jest sama w sobie słuszna, ale mechanizm ten w kształcie zaproponowanym przez Komisję może uderzyć w polskich rolników.</p> <p>Część z reguł jest zbyt rygorystyczna, np. normy jakościowe produktów. Do tej pory nie wiadomo, czy</p>

rzeczywiście mleko z niską zawartością bakterii jest lepsze od mleka „tradycyjnego”. Gdy chodzi o smak, to nie ma wątpliwości: polskie mleko jest dużo lepsze. Wprowadzanie tak wyśrubowanych wymogów jakościowych nie ma sensu i jest jedynie mechanizmem dyskryminującym polskich rolników. Z drugiej strony, uzależnienie wypłaty dopłat od spełnienia wymagań z zakresu ochrony środowiska jest korzystne.

Należy przeprowadzić szczegółową weryfikację zasadności istnienia szeregu norm jakościowych, jak też uchylić część z nich. Większość ekspertów jest zgodna, że zbyt rygorystyczne normy jakościowe i higieniczne w produkcji mleka (dotyczące zawartości bakterii) negatywnie wpływają na jego walory smakowe oraz wartości odżywcze. Takie zbyt wyśrubowane normy trzeba zlikwidować.



Żyto

Dobrze się stało, że polski rząd wystąpił o okres przejściowy dla stosowania zasady współzależności. Z częścią jej reguł nie można się zgodzić. Likwiduje się interwencyjny skup żyta. W Polsce produkcja żyta stanowi 21% całkowitej produkcji rolnej, a nasz kraj jest drugim po Niemczech producentem tego zboża. Propozycja ta uderza w najważniejszą dziedzinę polskiego rolnictwa. W długim okresie, rezygnację z interwencji należ ocenić pozytywnie, gdyż polscy producenci będą mogli być konkurencyjni nawet bez dopłat. Warto zauważyć, że Komisja jest niekonsekwentna, bo z jednej strony likwiduje dopłaty, ale równocześnie wprowadza mechanizmy rekompensujące – wsparcie bezpośrednie dochodów producentów, np. w Polsce najprawdopodobniej poprzez zmodyfikowaną płatność ONW. Z ekonomicznego punktu widzenia jest to *third best*, gdyż wsparcie dochodów mniej dereguluje rynek niż regulacja ceny.

<p>Ograniczenie dopłat dla największych producentów (tzw. modulacja)</p>	<p>Ograniczenie płatności dla największych producentów jest krokiem we właściwym kierunku, choć zdecydowanie za małym.</p> <p><i>Ograniczenie (modulacja) wysokości dopłat dla największych producentów rolnych</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Rok budżetowy</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007</th> <th>2008 – 2013</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Gospodarstwa otrzymujące poniżej 5000 EUR dopłat bezpośrednich rocznie</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>Gosp. rolne otrzymujące powyżej 5000 EUR</td> <td>3%</td> <td>4%</td> <td>5%</td> <td>5%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Komisja szacuje, że w wyniku modulacji dopłat bezpośrednich o 5% uzyska się rokrocznie 1,2 mld EUR z przeznaczeniem na rozwój obszarów wiejskich. Zasadnym wydaje się zarówno zwiększenie stopnia modulacji ponad 5%, jak też objęcie nią wszystkich gospodarstw, również tych, które otrzymują poniżej 5000 EUR dopłat bezpośrednich rocznie. Proponujemy, aby progiem, od którego zaczyna obowiązywać modulacja było 3000 EUR, co pozwoli na uzyskanie znacznie większych środków na rozwój wsi.</p>	Rok budżetowy	2005	2006	2007	2008 – 2013	Gospodarstwa otrzymujące poniżej 5000 EUR dopłat bezpośrednich rocznie	0%	0%	0%	0%	Gosp. rolne otrzymujące powyżej 5000 EUR	3%	4%	5%	5%
Rok budżetowy	2005	2006	2007	2008 – 2013												
Gospodarstwa otrzymujące poniżej 5000 EUR dopłat bezpośrednich rocznie	0%	0%	0%	0%												
Gosp. rolne otrzymujące powyżej 5000 EUR	3%	4%	5%	5%												

**Wniosek 13.** Reforma WPR leży w interesie polskiej wsi. Należy dążyć do tego, aby została ona pogłębiona, tj. przede wszystkim przesunąć próg, od którego zaczyna obowiązywać modulacja (ograniczenie dopłat dla największych producentów) do 3000 EUR.

**Wniosek 14.** Należy przeprowadzić proces przeglądu wspólnotowych norm jakościowych, i weterynaryjnych. Większość jest zgodna, że zbyt rygorystyczne normy jakościowe i higieniczne, np. w produkcji mleka (dotyczące zawartości bakterii), higienicznych negatywnie wpływają na walory smakowe oraz wartości odżywcze. Takie zbyt rygorystyczne normy wysrubowane normy trzeba zlikwidować.

## 6. Renacjonalizacja WPR - optymalna droga dla Polski?

Przyszła polityka rolna musi odpowiadać na bariery rozwojowe polskich obszarów wiejskich, a więc:

1. Stwarzać warunki do powstawania pozarolniczych miejsc pracy, co jest *conditio sine qua non* modernizacji rolnictwa.
2. Wspomagać wiejską edukację (kapitał ludzki).
3. Dokończyć modernizację infrastruktury (drogi, wodociągi, telekomunikacja).
4. Wspierać gospodarstwa niskotowarowe, tak aby stanowiły one podstawę struktury agrarnej w Polsce.
5. Promować ekstensywne formy produkcji – niech liczy się jakość a nie ilość. Wypłatę wsparcia uzależnić od spełnienia przez producentów norm z zakresu ochrony środowiska.

W krótkim okresie najważniejsze są więc inwestycje w miejsca pracy, infrastrukturę i edukację, a dopiero na dalszym miejscu w rolnictwo. Innymi słowy, ograniczyć należy wysokość dopłat bezpośrednich, a zaoszczędzone środki przeznaczyć na programy rozwoju obszarów wiejskich. Teza, iż może to doprowadzić do likwidacji dużej części polskich gospodarstw jest chybiona, gdyż już teraz Polska osiąga nadwyżkę w handlu artykułami żywnościowymi. WPR należy traktować jako swoisty mechanizm ochronny w procesie modernizacji rolnictwa, a dużą część jej działań jako mechanizmy *stricto* socjalne, np. dopłaty bezpośrednie w przypadku gospodarstw kilkuhektarowych.

W długim okresie należy opowiedzieć się likwidacją systemu dopłat bezpośrednich i za całkowitym zastąpieniem wsparcia produkcji rolnej programami rozwoju wsi. Nie należy jednak likwidować dopłat od razu, ale stopniowo obniżać ich wysokość aż do całkowitego ich wyeliminowania. W tym okresie Komisja musi wykazać wzmożoną czujność, aby poszczególne państwa członkowskie na miejsce dopłat nie

wprowadzały innych ukrytych form wsparcia gospodarstw, co by łamało zasady wspólnego rynku. Ponadto, należy zlikwidować bariery (głównie cła) w handlu zagranicznym produktami żywnościowymi, co bynajmniej nie wystawi europejskich rolników na niszczącą konkurencję ze strony państw trzecich, np. USA, Nowej Zelandii, Australii, ponieważ:

1. Wiele regionów w Unii może już obecnie z powodzeniem konkurować z producentami światowymi na wielu rynkach. Nie ma powodów, dla których, np. producenci mleka w północno – wschodniej Polsce mieliby nie być konkurencyjni.

2. Koszty transportu odgrywają ogromne znaczenie w handlu żywnością. Producenci rolni w UE funkcjonują na rynku, na którym zaopatruje się 400 mln konsumentów. Można sobie wyobrazić, że producenci z krajów

trzecich będą wchodzili na ten rynek z produktami o długich terminach ważności, np. mleko w proszku, ale niemożliwe jest, aby udało im się dostarczyć produkty szybko psujące się.

3. Dla europejskich konsumentów ważna jest jakość i bezpieczeństwo. Istotne jest również przywiązanie do wyrobów tradycyjnych. Trudno się spodziewać, że Francuzi przestaną kupować Bordeaux i zaczną import wina z Kalifornii. Konsumenty również niechętnie patrzą na produkty modyfikowane genetycznie i z wysoką zawartością hormonów.

4. Nawet bez dopłat bezpośrednich europejscy rolnicy będą cały czas w sposób pośredni wspierani. Programy rozwoju obszarów wiejskich będą chociażby stwarzały gwarancję uzyskania przez dzieci rolnika darmowego i dobrego wykształcenia.

**Wniosek 15.** W długim okresie należy zlikwidować dopłaty bezpośrednie. Nowa WPR powinna składać się jedynie ze wzmocnionego obecnego II filaru (rozwój wsi).

Unii Europejska jako bogata w kapitał powinna specjalizować się produkcji dóbr kapitałochłonnych, a państwa zasobne w siłą roboczą produktów pracochłonnych. Ograniczając subsydia dla rolnictwa można uzyskać znaczne obniżki ceł na produkty przemysłowe. To wolny handel tworzy bogactwo, a nie mało wydajny i autarkiczny sektor rolny. Unia Europejska powinna opowiedzieć się za liberalizacją handlu żywnością w negocjacjach WTO.

Wychodząc z założenia, że problemy polskich obszarów wiejskich są odmienne od barier rozwojowych wsi w państwach Unii, jak też biorąc pod uwagę duży zasób taniej siły roboczej w Polsce oraz niskie ceny czynników produkcji, wydaje się rozsądnym zaproponowanie tzw. opcji zerowej, tj. likwidację dopłat i mechanizmów interwencji oraz równoczesne otwarcie rynków. Rolnictwo powinno być traktowane jak każdy inny sektor gospodarki i należy je objąć mechanizmami ograniczenia i monitoringu pomocy publicznej. Komisja kontrolowałaby czy państwa członkowskie nie dotują producentów rolnych. Zasadna jest

więc renacjonalizacja polityki rolnej (zob. tabela na następnej stronie), która polegałaby na:

1. Przekazaniu finansowania polityki rolnej państwom członkowskim, przy jednoczesnym obniżeniu składki do budżetu UE o wielkość transferów do rolnictwa, np. Belgia wpłacała składkę w wysokości 3 017,9 mln EUR i dostawała wsparcia dla rolnictwa na poziomie 949 mln EUR. Po renacjonalizacji będzie płaciła składkę w wysokości 3 017,9 mln EUR – 949 mln EUR = 2 068,9 mln EUR.
2. W przypadku państw, które w momencie funkcjonowania WPR otrzymywały transfery z budżetu UE do rolnictwa większe niż płacono składka, to UE stosowałaby mechanizm wyrównujący, np. Grecja płaciła składkę w wysokości 1 337,5 mln EUR i otrzymywała wsparcie dla rolnictwa na poziomie 2 637,2 mln EUR, po renacjonalizacji

- otrzymywałyby z budżetu UE 1 299,7 mln EUR rekompensaty.
3. Po renacjonalizacji ogólne reguły gry w rolnictwie nadal powinny być ustalane na poziomie UE, tak aby poszczególne państwa nie mogły subsydiować swoich producentów rolnych ponad ustalony poziom. Ponadto, nadal powinny funkcjonować wspólnotowe normy jakości żywności i przyznawania pomocy publicznej<sup>14</sup>. Nie może być tak, aby przy okazji renacjonalizacji kraje członkowskie zwiększyły pomoc dla rolnictwa. Analogicznie do kryteriów Paktu Stabilizacji i Wzrostu powinno się ściśle ustalić poziom wsparcia do rolnictwa, np. jako relację do PKB. Poziom dozwolonego wsparcia sensu stricte produkcji rolnej powinien być niewielki i być dozwolony jedynie w przypadku, gdy niekorzystna sytuacja producentów wynika z niedoskonałości rynku.
  4. Tak pomyślana renacjonalizacja WPR powinna służyć zwiększonej efektywności wydatkowania środków, jak też większej elastyczności mechanizmów WPR. Renacjonalizacja powinna być krokiem w kierunku dalszego obniżenia poziomu transferów do rolnictwa i jego liberalizacji. W wyniku obniżenia składki kraje będą mogły przeznaczyć zaoszczędzone środki niekoniecznie na rolnictwo, ale na bardziej rozwojowe działy gospodarki lub po prostu obniżyć podatki.

---

14 Oczywiście w zmodyfikowanej postaci. Obecnie wiele norm jest zbyt rygorystycznych i zostały ustalone jedynie po to, aby ograniczać konkurencję ze strony państw trzecich.

**Tabela 6.** Przepływy finansowe przy założeniu renacjonalizacji WPR

		BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	PL
Składka	1	3017,9	1687,9	17582,2	1337,5	6551,2	14152,3	1018,8	11279,5	183,8	4467,4	1808,7	1187,3	1184,5	2086,2	10152,8	655 2
Transfery do rolnictwa	2	949	1223,4	6812,7	2637,2	5959,7	9781,5	1724,4	5695,1	38,3	1177,5	1092,1	768,6	838,8	817,6	4003,3	387 1
Składka po renacjonalizacji	3=1- 2	2068,9	464,5	10769,5	-1299,7	591,5	4370,8	-705,6	5584,4	145,5	3289,9	716,6	418,7	345,7	1268,6	6149,5	268 1
Wyrównanie z UE					1299,7			705,6									

Uwaga: Dana dla Polski dla lat 2004 – 2006 (w sumie) wg planowanych przez Komisję Europejską transferów.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej za 2002 r.

Tak pomyślana renacjonalizacja oznacza dla społecznych do projektowania Polski likwidację ryzyka niskiej absorpcji poszczególnych narzędzi tejsze polityki<sup>15</sup>. środków z WPR. Ponadto, pozwala na przeznaczenie dużo większych funduszy na rozwój wsi. Argumentem za utrzymaniem mechanizmów WPR w dotychczasowym kształcie jest twierdzenie, że Polska bez nacisku ze strony Komisji nigdy by nie wygospodarowała tak dużych środków na wieś. Ci, którzy tak twierdzą zakładają, że Polski nie stać na lepszą politykę gospodarczą (w tym wobec wsi) niż tą, którą oferuje UE. Nic bardziej błędnego. Powrót do finansowania polityki wobec wsi ze środków krajowych umożliwi lepszą kontrolę wykorzystania tych funduszy, jak też w dużo większym stopniu włączy partnerów

15 Warto podkreślić, że postulat renacjonalizacji WPR pojawia się chociażby w dokumentach programowych niemieckiej SPD, o czym pisze Cichocki (2004, s. 106).

**Wniosek 16.** Polskie rolnictwo i wieś znajdują się na zupełnie innym etapie rozwoju niż obszary wiejskie w Unii Europejskiej. Wynika z tego konieczności stosowania innej polityki wobec wsi w Polsce i Unii. Aby to osiągnąć, należy zdecentralizować WPR. Ponadto, jej finansowanie powinny przejąć państwa członkowskie (renacjonalizacja), jednocześnie zredukowana zostałaby składka członkowska, tak więc renacjonalizacja byłaby neutralna dla budżetu państwa.

## 7. Budowanie poparcia w UE – 25 dla nowej polityki rolnej

Opisana powyżej nowa polityka rolna w UE sprowadza się w pierwszym etapie do stopniowego zastępowania dopłat bezpośrednich programami rozwoju wsi, a w długim okresie do likwidacji I filaru WPR i jego zastąpieniu wzmocnionym filarem drugim. Ostatnim etapem powinna być renacjonalizacja WPR. Czy taka propozycja może znaleźć poparcie wśród obecnych i przyszłych członków UE?

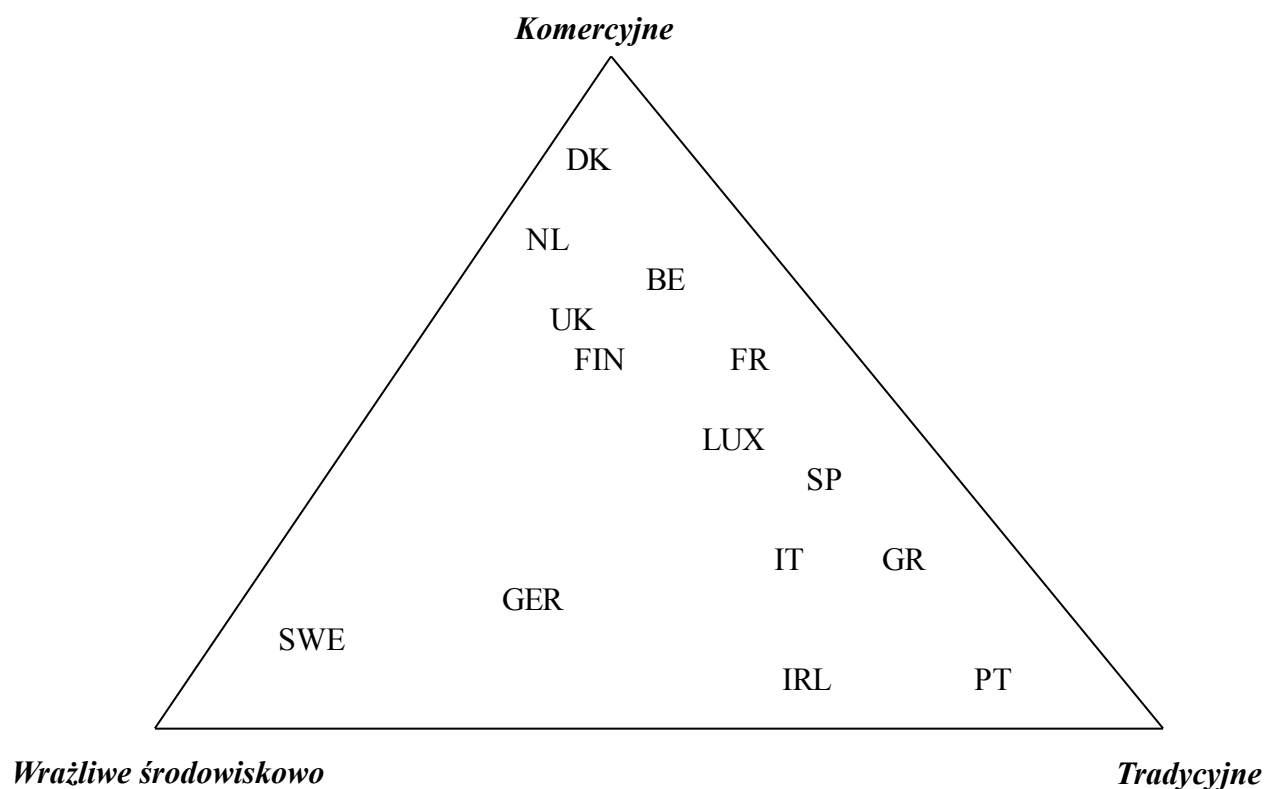
W ostatnich latach za reformą WPR, mającą na celu ograniczenie mechanizmów zakłócających rynki rolne, były takie państwa jak Wielka Brytania, Szwecja oraz Dania. Ostatnio również Holandia i Niemcy są coraz bardziej przychylnie nastawione do reformy.

Wśród najzagorzalszych przeciwników jakichkolwiek zmian znalazły się Francja oraz Irlandia. Niezdecydowani, choć zwykle biorący w końcu stronę Francji, są Austria, Belgia, Luksemburg i Grecja. Państwa południa nie mają sprecyzowanego stanowiska i tradycyjnie dążą do tych zmian, które dają większe wsparcie w wytwarzaniu produktów śródziemnomorskich, np. oliwek. W końcu jednak po burzliwych negocjacjach wszystkie państwa opowiedziały się w minionym roku za reformą WPR, choć w okrojonej w stosunku do propozycji Komisji formie. W dalszej dyskusji, nt. reformy, nie można się spodziewać jakichś większych przegrupowań w obozach zwolenników *status quo* i optujących za większą rolę drugiego filaru WPR.



Stanowisko poszczególnych państw wobec i jej urynkowania, jak też znaczenia dla reorientacji WPR na rozwój obszarów społeczeństw dóbr publicznych, np. wiejskich jest pochodną struktury agrarnej krajobrazu, choć ostatnio to się zaczyna rolnictwa, stopnia intensywności produkcji zmieniać.

**Schemat 3.** Typologia europejskiego rolnictwa



**Komercyjne:**

Przewaga dużych gospodarstw o intensywnej produkcji rolnej, wysoko zmechanizowane

**Tradycyjne:**

Zróznicowana struktura agrarna z przewagą gospodarstw niewielkich, rolnictwo najważniejszym działem gospodarki na wsi, rolnictwo jako element kulturotwórczy

**Wrażliwe środowiskowo:**

Stosunkowo mały udział ludności wiejskiej w ogóle populacji, duże wydatki na ochronę środowiska, duża regulacja z zakresu ochrony przyrody

Źródło: Opracowanie własna na podstawie Thurston (2002)

Część beneficjentów WPR wyzwoliła się ze stereotypu, iż jeśli ma się rolnictwo towarowe, to należy walczyć za wszelką ceną o utrzymanie wysokich dopłat. Państwa takie jak Wielka Brytania oraz Dania zrewidowały w ostatnich latach swoje stanowisko wobec reformy, a stało to się w dużej mierze za sprawą nastrojów społecznych (niezadowolenie ludności z mechanizmów prowadzących do nadprodukcji, a w rezultacie do, np. BSE).

Podstawową jednak przyczyną utrudniającą wprowadzenie zmian do reguł WPR jest fakt, iż beneficjenci WPR stanowią niewielką i doskonale zorganizowaną grupę, która potrafi zażarcie walczyć o swoje interesy. Racje finansujących WPR, a więc podatników, są dużo bardziej rozproszone i w rezultacie przegrywają z rolnikami. Pewną nadzieję stwarzają organizacje pozarządowe, zwłaszcza ekologiczne, które coraz mocniej naciskają na Komisję, aby ta diametralnie zmieniła reguły gry w europejskim rolnictwie. W dalszym ciągu w wielu krajach europejskich, w tym w Polsce, duże

znaczenie mają partie, których elektorat składa się z rolników. Klasycznym przykładem jest tu Francja, gdzie szacuje się wielkość elektoratu wiejskiego na ok. 17%. Duży udział ludności wiejskiej nie musi jednak implikować jej jednoznacznie negatywnego nastawienia do propozycji reformy. Chodzi o to, aby przekonać mieszkańców wsi, nieprowadzących działalności rolniczej, że reforma jest w ich interesie, gdyż w swych założeniach ma służyć zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich, a nie tylko rolnictwa. Chodzi o to, aby mieszkańcy wsi zrozumieli, że polityka prowadząca jedynie do maksymalizowania wysokości dopłat bezpośrednich jest drogą do nikąd. Optymizmem napawa fakt, iż polscy rolnicy są coraz bardziej tego świadomi. Wiele badań socjologicznych dowodzi, że wzrastają aspiracje edukacyjne ludności wiejskiej, która jest gotowa zainwestować pieniądze z dopłat bardziej w edukację swoich dzieci niż w inwestycje w gospodarstwie. *Chłopski rozum* wygrywa więc z kierunkami polityki rządu

wobec wsi. Rolnicy wiedzą, że bardziej potrzebna jest edukacja niż infrastruktura.

Reasumując, działania państwa na rzecz wprowadzenia nowej polityki rolnej powinny odbywać się na dwóch płaszczyznach. W kraju należy walczyć ze stereotypem, że wieś to tylko rolnictwo. Ponadto, konieczne jest pokazania rolnictwa w pozytywnym świetle, a więc uświadomienie społeczeństwu, że istnieją ludzie na wsi pragnący zmian, czego chociażby dowodzi duża liczba wniosków o wsparcie z programu Sapard. Na poziomie europejskim trzeba szukać porozumienia z gorącymi orędownikami zmian w WPR, a więc z Wielką Brytanią, Szwecją oraz Danią. Nie może to jednak antagonizować stosunków z Francją i Niemcami, którzy *de facto* decydują o kształcie WPR. Spróbować można pozyskać poparcie Niemiec dla reformy, które, za sprawą silnych ugrupowań i organizacji ekologicznych, coraz bardziej dostrzegają konieczności zmian w polityce rolnej. Renacjonalizacja WPR może również zostać przez nie poparta, gdyż Niemcy już i tak z trudem znoszą status największego

płatnika netto do wspólnotowej kasy. O utrzymanie *status quo* walczyć będzie Francja, ale tu można użyć argumentu, że rewolucyjna reforma WPR pozwoliłaby na osiągnięcie porozumienia w ramach WTO, a co za tym idzie, umożliwiłaby obniżenie ceł na artykuły przemysłowe, co leży w interesie przemysłu francuskiego (nacisk lobby przemysłowego spowodował wyrażenie przez Francję zgody na reformę WPR w latach 80 – tych).

## 8. Podsumowanie

Polskę stać na własną politykę wobec obszarów wiejskich. Wspólna Polityka Rolna nie jest remedium na wszystkie bolączki polskiej wsi, a wręcz przeciwnie, może na długie lata zakonserwować niekorzystną strukturę agrarną. WPR ma niewątpliwie wiele zalet, chociażby częściowe odejście od klasycznej polityki rolnej i wdrażanie programów na wsi o nierolniczym charakterze. Uważamy jednak, że WPR nie jest odpowiedzią na bariery rozwojowe polskich obszarów wiejskich, a zwłaszcza na

kluczowy problem braku pozarolniczych miejsc pracy. Zaproponowany powyżej model funkcjonowania polskiego rolnictwa wymaga innych narzędzi realizacji.

Niniejsze opracowanie stanowi zaproszenie do dyskusji nad przyszłością polskiej wsi i nad kształtem przyszłej Wspólnej Polityki Rolnej. Nieprawdziwym jest twierdzenie, że dyskutować nie ma już po co, bo wszystko jest już ustalone. Cały czas nie ma ostatecznie zatwierdzonej nowej perspektywy finansowej na lata 2007 – 2013, a przecież ten dokument określa poziom wydatków na poszczególne polityki wspólnotowe. Należy zerwać z mitem, iż Unia rozwiąże za nas nasze problemy – tak nie będzie. Należy jasno artykułować własne stanowisko, zwłaszcza w kwestii rolnictwa, którego funkcjonowanie jest tak mocno regulowane przez prawo wspólnotowe.

### **Bibliografia:**

- Agricultural Policy in OECD Countries*, (2000), OECD
- Bank Światowy (2001), *Poland. The Functioning of the Labor, Land and Financial Markets. Opportunities and Constraints for Farming Sector Restructuring*, Raport No. 22598-POL
- Bujak, F. (2003), *Prestiż społeczny zawodu rolnika w opinii młodzieży kończącej szkoły rolnicze (rocznik 2000/2001)*, *Więś i Rolnictwo*, nr 2/2003
- Cichocki, M. A. (2004), *Porwanie Europy*, Ośrodek Myśli Politycznej, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Kraków
- Donald P.F, Green R.E. , Heath M.F. (2001), *Agricultural intensification and the collapse of Europe's farmland bird populations*, w: *Proceedings of the Royal Society*, Londyn
- Hardt, Ł. (2003), *Sytuacja na wiejskim rynku pracy w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, w: *Rynek Pracy*, nr 4/2003
- IERiGŻ, (2002), *Ocena efektywności instrumentów z grupy accompanying measures (środków towarzyszących) z punktu widzenia ich wpływu na osiągnięcie celów strategicznych polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich*, (<http://www.ierigz.waw.pl/pdf/ekspert.doc>)
- Marsh, J. S., Tarditi, S. (2003), *Cultivating a Crisis: The Global Impact of the CAP*, *Consumers International*, Londyn
- Nowa perspektywa finansowa (2007 – 2013), w: *Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union*, COM(2004) 101
- Orłowski, W. (2002), *Konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej: ocena wariantów negocjacyjnych w obszarze rolnictwa*, ekspertyza dla UKIE

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004 – 2006 (projekt ze stycznia 2004 r.), MRiRW

Propozycja Komisji reformy WPR: *Mid-Term Review of the Common Agriculture Policy*, Komisja Europejska, Bruksela, 2002, COM(2002) 394

*Raport z Powszechnego Spisu Rolnego*, (2002), GUS, Warszawa

*Rocznik Statystyczny 2000*, GUS, Warszawa 2001.

Rowiński, J. (2003), *Koszty i korzyści członkostwa Polski w UE (rolnictwo)*, w:

Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej – Raport z badań, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa

SPO, Sektorowy Program Operacyjny, "Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich" (projekt z listopada 2003 r.), MRiRW

Thurston, J. (2002), *How to reform the CAP*, FPC, London

Wilkin, J. (2002), *Strategie adaptacyjne mieszkańców wsi*, w: *Mieszkańcy wsi o integracji europejskiej: opinie, wiedza, poinformowanie*, pod red. Leny Kolarskiej – Bobińskiej, ISP, Warszawa

---

**Łukasz Hardt** jest doktorantem na Wydziale Nauk Ekonomicznych UW oraz w Szkole Nauk Społecznych przy IFiS. W okresie negocjacji akcesyjnych był ekspertem Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Współpracuje również z Instytutem Nauk Ekonomicznych PAN. Oprócz tematyki rolnej zajmuje się ekonomią instytucjonalną oraz ekonomią kosztów transakcyjnych. Posiada *Certyfikat Ekonomii Międzynarodowej* uniwersytetu FUNDP w Namur, Belgia.

Autor będzie wdzięczny za wszelkie uwagi i komentarze do niniejszego tekstu: [lukasz.hardt@sobieski.org.pl](mailto:lukasz.hardt@sobieski.org.pl)

**Instytut Sobieskiego** jest think tankiem, czyli niezależną pozarządową organizacją, która tworzy idee dla życia publicznego w oparciu o prowadzone przez siebie badania.

Instytut jest interdyscyplinarny, nasze pole aktywności obejmuje szeroką tematykę polityczno-gospodarczo-społeczną. Nasi eksperci to ekonomiści, prawnicy, historycy, inżynierowie, finansiści, osoby o dorobku naukowym lub zawodowym.

Misja Instytutu Sobieskiego brzmi: ***Tworzymy Idee dla Polski.***