

MAREK WIGIER  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa  
i Gospodarki Żywnościowej – PIB  
Warszawa

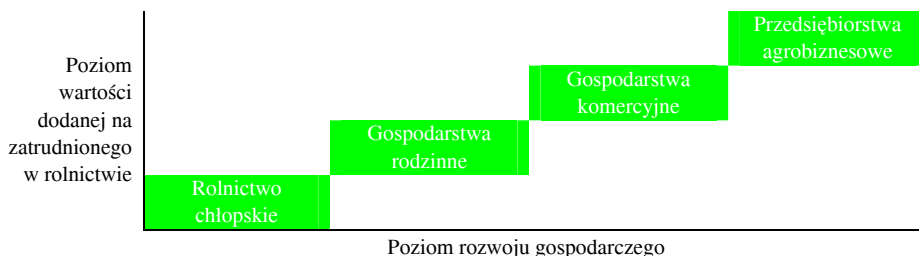
## MODEL ROZWOJU ROLNICTWA POLSKIEGO W ŚWIETLE EFEKTÓW REALIZACJI WPR

### Model rozwoju rolnictwa światowego

Przez wieki najważniejszym zadaniem rolnictwa było wytwarzanie żywności na potrzeby wyżywieniowe. Cel ten wyznaczał strategię rozwoju całego kompleksu żywnościowego i gospodarstwa rolnego, które ewoluowało od modelu chłopskiego do gospodarstwa-przedsiębiorstwa (rys. 1). Rolnictwo było podstawowym źródłem utrzymania i najważniejszym miejscem pracy ludności zamieszkującej obszary wiejskie. Industrializm, mechanizacja produkcji i mechanizm rynkowy odmieniły tę sytuację. Eksplozja wzrostu efektywności produkcji rolniczej wraz z równoległym rozwojem pozostałych działów gospodarki narodowej spowodowały w krajach wysoko rozwiniętych stopniowe spychanie rolnictwa na margines życia gospodarczego. Ekspansji rolnictwa „...sprzyjały tendencje rozwojowe w całej gospodarce, a zwłaszcza szybki wzrost popytu na żywność masową, wytwarzaną w wielkiej skali. Żaden wcześniejszy model rozwoju gospodarczego nie zmienił rolnictwa bardziej niż industrializm. Nie tylko przestawił rolnictwo na nowe technologie, ale podniósł skalę ekonomicznie opłacalnej produkcji, zmienił struktury czynników wytwórczych i w ślad za tym strukturę agrarną, wprowadził nową organizację czynników wytwórczych. Zmienił też stosunek człowieka do środowiska naturalnego... które nie stanowiło hamulców dla industrializacji rolnictwa...” [28]. Wzrost dochodów w rolnictwie, pomimo tak dużego wzrostu produktywności i wydajności pracy, nie nadązał jednak za wzrostem dochodów w sektorach pozarolniczych, co stymulowało dalszą pogoń za wyższą wydajnością, a skutkowało wzrostem nadwyżek produkcji żywności.

System rolnictwa industrialnego, odpowiadający potrzebom okresu industrializacji w rozwoju cywilizacyjnym, podporządkował działalność wytwórczą w gospodarstwie rolnym zasadzie optymalnego wykorzystania czynników produkcji (kapitału, pracy, ziemi). Zasada ta została wyprowadzona z praw produkcji, które wyjaśniają warunki maksymalizacji wielkości ekonomicznych (zysku, produktu fizycznego, dochodu narodowego) lub minimalizacji innych (kosztów, nakładów rzeczowych), przy czym kryteria te ograniczono wyłącznie do sfery

ekonomicznej. „...*Pominięto zaś płaszczyznę przyrodniczą i społeczną oraz skutki zdrowotne dla konsumentów...*” [31]. Wejście rolnictwa w etap trwałej nadprodukcji i wynikające stąd problemy wiąże się z „...*łataniem tradycyjnych celów ekonomicznych i socjalnych gospodarstwa...*” [21]. Zasady, które rządziły rolnictwem XX wieku (tj. „produkuj więcej i taniej”), zastępowane są coraz częściej przez zasadę „produkuj tyle samo lub mniej, ale bardziej efektywnie”. W dzisiejszej Europie zasada ta realizowana jest poprzez przechodzenie rolników i farmerów do rolnictwa precyzyjnego. Technologie rolnictwa precyzyjnego znajdują swoje uzasadnienie w czynnikach ekonomicznych (obniżanie kosztów działalności), środowiskowych (zmniejszanie koncentracji pestycydów) i demograficznych (potrzeba zwiększenia produkcji wraz ze wzrostem liczby ludności). Rolnictwo precyzyjne „...*obala podstawowe założenia obecnej organizacji produkcji roślinnej...*” [10]. Nowe technologie informatyczne, stanowiące podstawę rolnictwa precyzyjnego i „cyberfarm”, oznaczają zapoczątkowanie nowej fazy ewolucji i rozwoju sektora rolno-żywnościowego.



**Rys. 1.** Model rozwoju rolnictwa światowego

Źródło: Na podstawie F. Tomczak, 2004.

### Interwencjonizm i rozwój zrównoważony

Dyskusje między zwolennikami doktryny neokeynowskiej, zakładającej m.in. stosowanie interwencjonizmu państwowego, a wyznawcami doktryny neoliberalnej, według której gospodarowanie powinno być poddane wyłącznie działaniu praw rynku, sprowadzają się do odpowiedzi na klasyczne pytanie „ile powinno być państwa w gospodarce, aby zapewnić jej trwałą i długookresowy rozwój”? Klasyczne „...*formuły funkcji produkcji nie zakładają żadnych ograniczeń natury środowiskowej i społecznej...*” [28]. Producent może więc swobodnie (zgodnie z obowiązującym prawem) sięgać po kolejne nakłady czynników wytwórczych nie dbając o zachowanie równowagi środowiskowej. W ten sposób maksymalizuje swój zysk kosztem społeczeństwa i przyszłego jego rozwoju. W konsekwencji jednak „...*gra sił rynkowych prowadzi raczej do zwiększania niż zmniejszania nierówności...*” [12]. Polaryzacja wynikająca z natury gospodarki rynkowej jest procesem, któremu można świadomie przeciwdziałać realizując politykę przestrzenną, ponieważ konflikty w sprawach przestrzeni stają się coraz częstsze i coraz ostrzejsze. Nasila się walka o dostęp do przestrzeni, do jej walorów i zasobów.

Relacje rolnictwo – wieś – środowisko naturalne dają podstawę dla aktywnej polityki rolnej i polityki przestrzennej. Wg wielu ekonomistów rolnych i polityków, rolnik-farmer jest nie tylko producentem żywności, ale także jest gospodarzem zasobów naturalnych i włodarzem dziedzictwa kulturowego wsi. *„Środowisko naturalne, które chroni, może sprzyjać równowadze produkcyjnej i ekonomicznej, ale może być także jej hamulcem...”* [25]. *„...Stan środowiska, a nie brak zasobów czy nowych technologii, będzie w najbliższej przyszłości głównym ograniczeniem w funkcjonowaniu społeczeństw...”* [2]. Koncepcja „rolnictwa społecznie zrównoważonego” zakłada osiągnięcie harmonii pomiędzy czynnikami materialnymi i siłami społecznymi, kreującymi rozwój w długim okresie. Jest nową filozofią gospodarowania i życia w środowisku wiejskim, uwzględniającą równowagę środowiskową, dobrostan społeczny i silne państwo. Analizując współczesne zmiany w rozwoju społeczno-ekonomicznym rolnictwa, należy wyraźnie odróżnić „rolnictwo” od „wsi i terenów wiejskich”. *„...Drogi rozwoju wsi i rolnictwa coraz bardziej się rozchodzą... Można stwierdzić, że wieś zatracca swój rolniczy charakter, ale i rolnictwo daleko wykracza poza tradycyjny, na ogół zamknięty autarkiczny układ wiejski, jaki stanowił o jego rozwoju przez stulecia. Obecnie rozstrzygającego znaczenia nabrały czynniki egzogeniczne o charakterze makroekonomicznym, regionalnym i globalnym...”* [29].

R.E. Lucas i S.T. Sargent (twórcy teorii racjonalnych oczekiwań w latach 70.) dowiedli, że podmioty gospodarcze i ludzie elastycznie dostosowują swoje działania i oczekiwania do polityki państwa, wykorzystując wszelkie korzyści z niej płynące. Posiadają także umiejętność wyciągania wniosków ze zdarzeń w przeszłości, co pozwala im przewidywać możliwe scenariusze wydarzeń w przyszłości. Skuteczność angażowania się polityki gospodarczej w dynamizowanie wzrostu gospodarczego, ich zdaniem, była jednak wątpliwa, gdyż państwo nie ma wpływu na trwały wzrost zatrudnienia lub produktu. Państwo powinno zatem dążyć do utrzymania stabilności cen oraz działać po podażowej stronie gospodarki w oparciu o stabilizację reguł jej funkcjonowania. Oparcie polityki gospodarczej na zmianach generowanych po stronie popytowej jest niekorzystne dla gospodarki, gdyż powoduje zmiany wielkości realnych, które prowadzą do zwiększenia niepewności w gospodarce.

Wyjaśniając główne przyczyny interwencji w nowoczesnym, światowym rolnictwie, J.E. Stiglitz [20], J. Wilkin [24] wskazują na wysoki poziom ryzyka w działalności rolniczej oraz nieskuteczność w zapobieganiu temu ryzyku. Ryzyko jest rezultatem m.in. zmiennych warunków klimatycznych, braku dostatecznej informacji oraz niedorozwoju struktur agrobiznesu, w tym także doradztwa. Konieczność interwencji w sektorze agrobiznesu uzasadnia się także: występowaniem zjawiska kosztów i efektów zewnętrznych, niską cenową elastycznością podaży, niższym niż w innych działach gospodarki narodowej poziomem wydajności pracy, niewielką mobilnością siły roboczej zatrudnionej w rolnictwie, koniecznością dostarczania dóbr publicznych, wdrażaniem koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Decyzja o wytwarzaniu oraz alokacja dóbr rynkowych jest dokonywana pod wpływem mechanizmów rynkowych. Dobra publiczne są obszarem definiowa-

nym w teorii wyboru publicznego. Finansowanie ich dostarczania przez państwo jest reakcją na zawodność rynku. Z tego powodu państwo, interweniując na rynku, wynagradza podmioty gospodarcze za ich kreowanie. „...*Rolnictwo generuje wiele rodzajów dóbr. Są to zarówno dobra rynkowe (zboża, mięso, mleko itp), jak i dobra publiczne (bioróżnorodność, krajobraz, jakość wody) oraz dobra merytoryczne (jakość gleby, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo żywności). Dobra publiczne oraz merytoryczne są wytwarzane przy okazji wytwarzania dóbr rynkowych (produkcji rolnej)...*” [17]. Publiczny charakter dóbr powstających przy okazji produkcji rolnej powoduje, że rolnik nie otrzymuje (pełnego) wynagrodzenia za dostarczanie pozytywnych efektów zewnętrznych, ale też nie ponosi (pełnych) kosztów dostarczania negatywnych efektów zewnętrznych. Wymienione wyżej dobra są ze sobą wzajemnie powiązane, a więc wartość jednego z nich (np. bioróżnorodność) będzie zależała od jakości i ilości innego dobra (technologii w produkcji rolnej). Czasem dobra są względem siebie komplementarne, a czasem wykluczają się.

Polskie rolnictwo przechodzi znaczące przeobrażenia w pościgu za krajami wyżej rozwiniętymi, dostosowując się do wymogów rynku. W warunkach integracji europejskiej i globalizacji wystawione jest ono na konkurencję międzynarodową, przy czym wymóg konkurencyjności działa tu z całą bezwzględnością. Podejście holistyczne, kierujące się konkurencyjnością społeczną, a zatem uwzględniające efekty zewnętrzne, może istotnie zmienić sposób rozwoju rolnictwa, który w powszechnym mniemaniu jest wytyczony przez kraje wyżej rozwinięte. Biorąc pod uwagę rachunek społeczny (wykorzystanie potencjału produkcyjnego oraz utraczone korzyści/koszty alternatywne), wybór może okazać się wcale nie tak oczywisty. „...*Kierowanie się konkurencyjnością społeczną ergo ujmowanie rolnictwa w ramach systemu nadrzędnego (układu wyższego rzędu) zmienia relacje w zakresie konkurencyjności między podstawowymi modelami rolnictwa: industrialnym (konwencjonalnym) i zrównoważonym. Podołanie konkurencyjności ekonomicznej, bez uszczerbku dla interesów społecznych, stanowi ogromne wyzwanie stojące przed polskim agrobiznesem...*” [30].

WPR jest przykładem interwencjonizmu państwowego, mającym w swoim instrumentarium narzędzia polityki o charakterze rynkowym i pozarynkowym. Instrumenty rynkowe, związane ze wsparciem cenowym, faworyzują największych producentów, w szczególności najbardziej produktywnych i towarowych. Nie wypełniają zatem kryterium sprawiedliwości i wsparcia słabszych jako przesłanka interwencji [18]. Programy rozwoju obszarów wiejskich to przykłady instrumentów o charakterze pozarynkowym. Jako instrument polityki interwencyjnej państwa, dają one szanse stabilizacji polityki w okresie kilku cykli produkcyjnych. Stymulują one zmiany w zakresie struktur produkcyjnych, poprawy konkurencyjności, ochrony środowiska i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Tym samym są one podstawowym instrumentem wspierającym proces modernizacji gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich zarówno w zakresie poprawy jego konkurencyjności, jak i poziomu zrównoważenia.

## Sektor rolny i efekty realizacji WPR w Polsce

Integracja z UE stworzyła w Polsce nowe warunki dla rozwoju gospodarki żywnościowej. Uruchomione wraz z przystąpieniem do UE programy rozwoju obszarów wiejskich są przykładem działań stymulujących przekształcenia w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich. Od początku 2002 roku do końca czerwca 2011 roku skumulowana wartość programów pomocy finansowej (wraz z dopłatami bezpośrednimi) dla sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich w Polsce przekroczyła 113 mld zł<sup>1</sup>. Złożyły się na nią płatności programu SAPARD – ok. 4,5 mld zł<sup>2</sup>, SPO „Rolnictwo” – ok. 6,4 mld zł, PROW 2004-2006 – ok. 11,1 mld zł<sup>3</sup>, PROW 2007-2013 – 27,5 mld zł<sup>4</sup> oraz blisko 63,5 mld zł płatności bezpośrednich. Wdrożone programy charakteryzują się pewną ciągłością celów ogólnych, przy równocześnie systematycznym rozszerzeniu form pomocy, oraz zmiennością zakresu i wartości udzielanego wsparcia. Program SAPARD przygotowywał polski sektor rolno-żywnościowy do akcesji, szczególnie w zakresie dostosowań do wymogów sanitarnych, higienicznych i ochrony środowiska UE. Po roku 2004 celami strategicznymi polityki rolnej stały się: poprawa konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, poprawa stanu środowiska przyrodniczego, podniesienie jakości życia i różnicowanie gospodarki obszarów wiejskich. Większość działań realizowanych w latach 2007-2013 jest kontynuacją działań wdrażanych w poprzednich okresach. Dowodzi to ciągłości polityki w realizacji postawionych celów, ale nie oznacza, że sama polityka rolna w długim okresie jest wewnętrznie spójna. Mnogość działań i celów powoduje, że niektóre z nich wzajemnie się znoszą i wykluczają.

Zachodzące w polskim rolnictwie zmiany mają charakter pokoleniowy i powiązane są ściśle z tempem rozwoju gospodarczego kraju oraz możliwościami finansowania przekształceń strukturalnych środkami publicznymi [11]. Struktura agrarna podlega przeobrażeniom, które od kilku dziesięcioleci polegają na dwóch tendencjach, a mianowicie: spadku absolutnej liczby gospodarstw oraz polaryzacji struktury obszarowej [31]. Niezmiennie jednak cechami charakterystycznymi dla rolnictwa pozostają: relatywnie (w stosunku do krajów Europy Zachodniej) wysoki poziom zatrudnienia, niska wydajność pracy i ziemi, niekorzystna struktura agrarna (tab. 1) oraz niskie dochody z działalności rolniczej. Problemy te mają bezpośredni wpływ na warunki życia na wsi [19].

Zachodzące w latach 2002-2010 zmiany strukturalne miały miejsce głównie w gospodarstwach najmniejszych, tj. do 1 ha powierzchni, 1-5 ha, a w mniejszym stopniu także w grupie gospodarstw 5-10 ha oraz w gospodarstwach największych. Najszybciej gospodarstw małorolnych ubywało w środowiskach, w których brakuje następców. Sytuacja ta dotyczy zarówno gospodarstw zlokalizowanych w rejonach typowo rolniczych, jak i w rejonach podmiejskich.

<sup>1</sup> 1 Euro = 4 zł.

<sup>2</sup> Kwota ta zawiera 468 mln zł płatności finansowanych z programu PROW 2004-2006.

<sup>3</sup> Nie zawiera płatności pochodzących ze zobowiązań programu SAPARD oraz płatności zobowiązań przesuniętych do finansowania z PROW 2007-2013.

<sup>4</sup> Wraz ze zobowiązaniami z PROW 2004-2006 – ok. 9,2 mld zł.

W tych pierwszych produkcja rolna coraz częściej skupiana jest w rękach właścicieli średnich i dużych towarowych gospodarstw rolnych. W pobliżu ośrodków metropolitarnych następuje zaś szybka konwersja ziemi na cele pozarolnicze (budownictwo mieszkaniowe, przemysł i usługi). Coraz częściej zanika także typowy jeszcze w latach 80. i 90. model rolnika dwuzawodowego, tj. pracującego także poza gospodarstwem rolnym na etacie. Z kolei najszybciej przybywało gospodarstw o powierzchni powyżej 50 ha, co ma bezpośredni związek ze wzrostem towarowości produkcji rolnej czy poprawą jej opłacalności przy zachowaniu korzyści skali.

Tabela 1

**Gospodarstwa rolne według grup obszarowych**

Grupa obszarowa	Liczba gospodarstw			Struktura (w %)	
	2002	2010	2010 2002	2002	2010
< 1 ha	977	715	0,73	33,30	31,39
1-5	1 147	863	0,75	39,09	37,88
5-10	427	352	0,82	14,55	15,45
10-15	183	152	0,83	6,24	6,67
15-20	84	72	0,86	2,86	3,16
20-50	96	97	1,01	3,27	4,26
> 50 ha	20	27	1,35	0,68	1,19
Ogółem	2 933	2 278	0,78	100,00	100,00
Średnia	5,76	6,82	1,18	×	×

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Powszechnego Spisu Rolnego 2010, GUS.

Generalnie w Polsce można obecnie wyróżnić 4 zasadniczo różne grupy gospodarstw rolnych:

- towarowych i rozwojowych, której liczebność szacowana jest na ok. 290-300 tys. podmiotów, o wielkości ekonomicznej powyżej 8 ESU, składająca się z dwóch podgrup, tj.: przedsiębiorstw wielkoobszarowych oraz gospodarstw o wysokiej żywotności ekonomicznej. Gospodarstwa te wyróżniają się zdolnością konkurencyjną lub mogą taką zdolność osiągnąć. Szacuje się, że wytwarzają one około 64% krajowej wartości produkcji rolniczej. Te o wielkości do 8 ESU wytwarzają około 27% wartości tej produkcji, o wielkości 8-16 ESU 19% i aż 54% te o wielkości 16 oraz więcej ESU [10] (por. także tab. 2);
- potencjalnie rozwojowych, licząca ok. 100 tys. gospodarstw o wielkości 6-8 ESU. Gospodarstwa te są najczęściej w posiadaniu rodziny składającej się z kilku członków, z których przynajmniej jedna osoba jest w wieku mobilnym i z racji posiadanego wykształcenia wiąże swoją przyszłość z rolnictwem. Gospodarstwa te znajdują się głównie w województwach o rozdrobionej strukture turze agrarnej (podkarpackie, małopolskie, świętokrzyskie, śląskie i lubelskie);
- małorolnych, opierających swoje funkcjonowanie na prowadzeniu niewielkiej produkcji rolniczej, najczęściej na swoje własne potrzeby (przy niewiel-

kiej sprzedaży na rynek, głównie poprzez targowiska) lub łączących prowadzenie małego gospodarstwa z działalnością pozarolniczą w niepełnym wymiarze czasu pracy;

- „schodzących”, prowadzonych najczęściej przez osoby w podeszłym wieku, bazujących na produkcji rolnej wyłącznie na własne potrzeby, korzystających z rent i emerytur lub niewielkich płatności bezpośrednich, nie posiadające następców.

Tabela 2

**Liczebność i krótka charakterystyka polskich gospodarstw rolnych osób fizycznych uszeregowanych według wielkości w 2009 roku**

Wielkość gospodarstw (ESU)	Liczba gospodarstw <sup>a</sup> (tys.)	Średni obszar użytków <sup>a</sup> (ha)	Średni dochód <sup>b</sup> (zł)	Parytet/ dysparytet dochodowy <sup>c</sup> (%)	Wartość inwestycji netto <sup>d</sup> (zł)
Do 2 <sup>c</sup>	1 623,7	2,0	1 470	25,0	-1 842
2-8	520,9	8,4	14 862	56,6	-4 840
8-16	146,1	17,3	36 801	98,8	1 831
16 i więcej	96,5	41,6	94 431	164,0	31 039

<sup>a</sup> Dane GUS z 2007 roku.

<sup>b</sup> Liczby zaczerpnięte z Polskiego FADN i RER, obejmujące lata 2006-2009.

<sup>c</sup> Część dochodu z gospodarstwa przeznaczona na utrzymanie producenta rolnego i jego rodziny przeliczona na 1 członka rodziny zatrudnionego w pełni w posiadanym gospodarstwie, w relacji do średniej krajowej płacy za pracę najemną.

<sup>d</sup> Wartość inwestycji brutto (łącznie z kupnem ziemi), pomniejszona o kwotę amortyzacji.

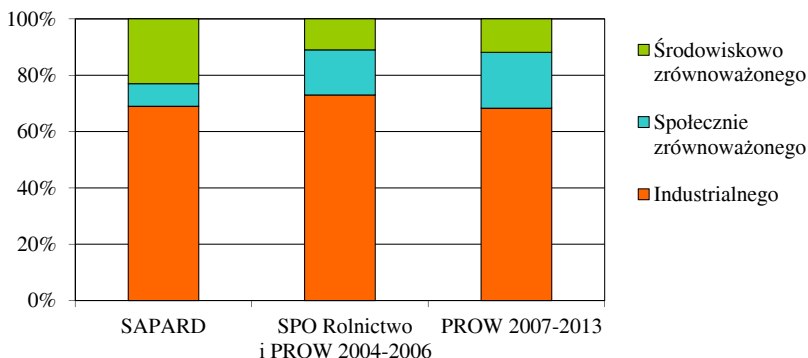
<sup>e</sup> Szacunki ustalone na podstawie: RER, wyników monitoringu Polskiego FADN oraz wyników badań RSP i gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR.

Źródło: [10] – ustalenia sporządzone głównie na podstawie statystyk GUS, wyników monitoringu Polskiego FADN i RER.

Specyfiką polskiego rolnictwa jest typowy jego dualizm. Z jednej strony dominują w nim gospodarstwa o niewielkim potencjale ekonomicznym i ograniczonych możliwościach rozwoju, z drugiej zaś towarowe i silne ekonomiczne gospodarstwa dostarczające na rynek ok. 80% produkcji żywności. Te pierwsze są ważnym elementem wielokulturowości obszarów wiejskich, spełniają ważne funkcje w zakresie zrównoważonego rozwoju i zachowania bioróżnorodności. Te drugie są znakiem nowoczesności i konkurencyjności. Statystycznie rzecz ujmując, około 1,2 miliona gospodarstw rolnych (tj. ok. 80% ogółu gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha) nie posiada zdolności do odtwarzania i modernizacji posiadanego potencjału produkcyjnego. W warunkach polskich gospodarstwa rolne zaczynają osiągać zdolność do odtwarzania potencjału produkcyjnego średnio po przekroczeniu wielkości ekonomicznej 8 ESU. Względnie trwałą zdolność do odtwarzania swego potencjału gospodarstwa osiągają dopiero przy wielkości około 12 ESU [11]. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia należy

zauważyć, że obecnie w Polsce istnieje wiele wsi, w których nie ma gospodarstw zdolnych do odtwarzania ich potencjału produkcyjnego.

Z uwagi na przedstawioną wyżej specyfikę polskiego rolnictwa, niezwykle ważnym jest wypracowanie długookresowej strategii jego rozwoju, która bazując na konieczności utrzymania jego konkurencyjności w skali międzynarodowej przyczyni się do zachowania potencjału produkcyjnego, zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich i ochrony środowiska naturalnego. Szansę taką dają m.in. instrumenty WPR. Biorąc pod uwagę wartość przepływów finansowych kierowanych w okresie 2002-2010 do polskiej gospodarki żywnościowej i na obszary wiejskie (wraz z dopłatami bezpośrednimi) możemy stwierdzić, że większość środków publicznych (ok. 70%) współfinansowała działania związane z tworzeniem sektora industrialnego (rys. 2). Generalnie wskazuje to, że najważniejszym priorytetem polityki rolnej było podnoszenie konkurencyjności sektora. Szereg działań w ramach tego priorytetu pośrednio wiązało się także ze wsparciem dochodów ludności rolniczej.



**Rys. 2.** Finansowanie modeli rolnictwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych monitoringu ARiMR.

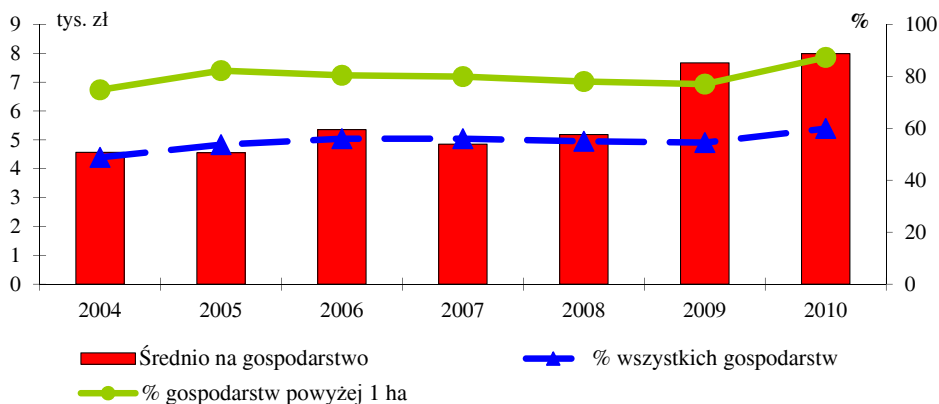
Najbardziej powszechnym rodzajem wsparcia rolnictwa w Polsce są dopłaty bezpośrednie. Korzysta z nich co roku około 1,4 mln rolników. Wartość dopłat otrzymywanych przez rolników w okresie 2004-2011 systematycznie wzrastała z ok. 6 mld zł do 14 mld zł rocznie. W przeliczeniu na gospodarstwo sięga ona średnio ok. 9 tys. zł, przy czym z tej formy pomocy korzysta 87% gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha (rys. 3). Równie ważnym źródłem dochodów (niezależnym od produkcji, a jedynie od położenia gospodarstwa) są płatności z tytułu niekorzystnych warunków gospodarowania (ONW). Z dopłat tych co roku korzysta ok. 700 tys. rolników, tj. połowa otrzymujących dopłaty bezpośrednie.

Powierzchnia gruntów objętych płatnościami ONW wynosi ok. 6,9 mln ha. Udział płatności bezpośrednich w dochodzie gospodarstw to około 30%<sup>5</sup>. Gdyby wziąć pod uwagę jeszcze inne rodzaje płatności bezpośrednich, takie jak płatności zwierzęce czy ONW (rocznie ok. 730 tys. rolników korzysta z tych dopłat), udział ten będzie jeszcze większy. Płatności te rolnicy otrzymują co roku. Sposób

<sup>5</sup> Obliczenia własne na podstawie danych FADN.



wydatkowania tych środków nie podlega rozliczeniu. Mniejsze gospodarstwa najczęściej przeznaczają otrzymane dopłaty na bieżące potrzeby oraz środki produkcji (paliwo, nawozy), natomiast większe również na inwestycje. „...W stosunku do okresu przedakcesyjnego liczba gospodarstw wyróżniających się zdolnością konkurencyjną wzrosła około dwunastokrotnie. Przestanką tego był wzrost dochodów przedsiębiorców rolnych (łącznie dochody gospodarstw osób fizycznych i zyski gospodarstw osób prawnych), wzrost poziomu subsydiowania gospodarstw rolnych, poprawa produktywności produkcji rolniczej spowodowana zachodzącym postępem w technologii produkcji...” [8]<sup>6</sup>.



**Rys. 3.** Dopłaty bezpośrednie – kwota płatności i udział w liczbie gospodarstw

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i ARiMR.

Wsparcie bezpośrednie wywołuje wiele, często wzajemnie sprzecznych, efektów w gospodarstwach rolnych i w ich otoczeniu. Z jednej strony płatności bezpośrednie powodują wzrost dochodów rolników, ich stabilizację i zachęcają do powiększania gospodarstw. „...Z drugiej strony ich oddziaływanie na zmiany strukturalne w rolnictwie jest ograniczone, ponieważ zasób ziemi (szczególnie relatywnie dobrej jakości) jest ograniczony, przyczyniają się one do bezpośredniego wzrostu cen ziemi, stanowiąc pewne źródło dochodów (szczególnie dla gospodarstw mniejszych obszarowo) częściowo podtrzymują istniejącą strukturę agrarną...” [16]. M.in. z tego powodu struktura agrarna w Polsce jest bardzo rozdrobniona i silnie spolaryzowana. Z kolei wpływ na produkcję (z założenia o *decouplingu*) jest nieznaczny, aczkolwiek dobór roślin do produkcji w pewnym stopniu odzwierciedla listę roślin, do których przysługują określone płatności. Dopłaty bezpośrednie oddziałują natomiast pośrednio na skłonność do inwestowania i na samą wartość inwestycji.

Ważnym źródłem pomocy dla gospodarstw rolnych są środki przeznaczone na inwestycje. Aby je uzyskać, gospodarstwo musi przygotować biznes plan oraz uzyskać jego akceptację przez organ zarządzający programem. Dostępne

<sup>6</sup> Autor wykazał, że produktywność całkowita polskiego rolnictwa oceniona indeksem Malmquista należała w latach 2002-2010 do jednego z największych w krajach Unii Europejskiej.

w programach SAPARD, SPO „Rolnictwo”, PROW 2004-2006 oraz PROW 2007-2013 środki finansowe na inwestycje w gospodarstwach rolnych wykorzystywane były dotychczas w całości. Z działań mających na celu poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych skorzystało od 2002 roku w sumie 15% gospodarstw rolnych (por. tab. 3). Najwięcej – 6% – z działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”, 5% z „Rent strukturalnych”, 2,7% z „Młodego rolnika” i 1,3% z „Różnicowania działalności rolniczej”. Wartość dotacji jest dość znaczna (por. tab. 1), a w bieżącym programie PROW 2007-2013 średnia jej wartość w przeliczeniu na jednego beneficjenta jest jeszcze wyższa. W działaniu „Modernizacja gospodarstw rolnych” przekroczyła 140 tys. zł, w działaniu „Różnicowanie działalności rolniczej” wyniosła 84 tys. zł, a w działaniu „Młody rolnik” – 66 tys. zł.

Tabela 3

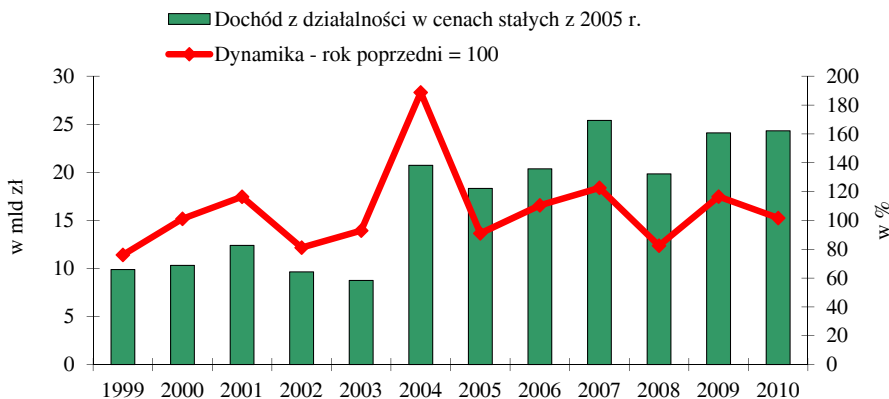
**Wybrane wyniki realizacji działań programów SAPARD, PROW 2004-2006, SPO „Rolnictwo” i PROW 2007-2013 łącznie**

Działanie	Beneficjenci	Wyplacone środki w mln zł	% gospodarstw ogółem	Kwota wsparcia na 1 beneficjenta
Modernizacja gospodarstw rolnych	80 794	7 188	5,95	88 967
Ułatwienie startu młodym rolnikom	42 310	1 736	2,71	41 030
Renty strukturalne	73 924	7 136	4,73	96 531
Różnicowanie działalności rolniczej	17 846	1 136	1,34	63 656
Razem	214 874	17 196	14,73	80 028

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

Objęcie gospodarstw rolnych mechanizmami WPR przyczyniło się do poprawy sytuacji dochodowej większości rolników (rys. 4). W 2004 roku (pierwszym roku akcesji do UE) nastąpił skokowy wzrost dochodów (do ponad 20 mld zł wobec niespełna 10 mld w 2003 r.). Podstawowe znaczenie dla wzrostu poziomu dochodów gospodarstw rolnych miały dotacje (głównie w postaci płatności bezpośrednich). W latach 2005-2010 w ujęciu realnym dochód z czynników produkcji na pełnozatrudnionego w rolnictwie polskim zwiększył się o ponad 45%, a dla całego rolnictwa UE-27 o 11,1%. Dynamika wzrostu dochodów gospodarstw domowych rolników była wyższa niż w pozostałych grupach społeczno-ekonomicznych. Realny dochód rozporządzalny rolników wzrósł o 64,3%, podczas gdy ogółem o 38,7%. Wpływ subwencjonowania rolnictwa na dochody mógł być na tyle duży, że zrównoważył z nadwyżką negatywne skutki zmian klimatu i niekorzystne zmiany relacji cen produktów rolniczych oraz cen

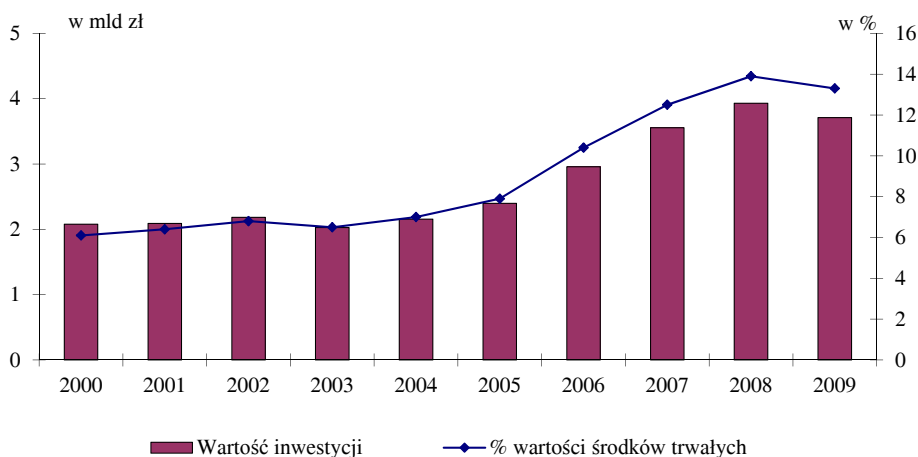
środków produkcji nabywanych przez rolników. Od kilkadziesiąt lat nasila się bowiem występowanie posuch w okresie wegetacyjnym roślin, a to obniża plony roślin uprawnych. W latach 1999-2009 ceny produktów rolnych wzrosły o około 41%, podczas gdy ceny środków produkcji dla rolnictwa o około 66%.



**Rys. 4.** Dochody w sektorze rolnym w latach 1999-2010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

Po urynkowieniu polskiej gospodarki następuje w rolnictwie z jednej strony powolny proces wzrostu udziału majątku trwałego w strukturze środków produkcji, a z drugiej – postępuje jego dekapitalizacja. Programy współfinansowane ze środków UE i źródeł krajowych przyczyniły się w okresie 2005-2010 do blisko dwukrotnego wzrostu wartości inwestycji (rys. 5). Dzięki nim wartość środków trwałych w rolnictwie wzrosła z ok. 8 do ok. 15%.



**Rys. 5.** Wartość inwestycji oraz zmiana wartości środków trwałych w sektorze rolnym w latach 2000-2009

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

Inwestycje dokonywały przede wszystkim gospodarstwa duże, silne ekonomicznie. W większości dotyczyły one parku maszynowego, a nie budynków i budowli wykorzystywanych w produkcji rolnej. Liczbę gospodarstw inwestujących można szacować na 150 do 250 tys. Działalność rolnicza prowadzona w pozostałej części gospodarstw nie pozwala na odtworzenie majątku trwałego, w związku z czym zwiększa się stopień jego zużycia. Inwestycje w park maszynowy przyczyniły się do blisko 10% wzrostu ogólnej liczby ciągników oraz do wzrostu o blisko 1/4 liczby kombajnów zbożowych (tab. 4). Poprawie uległo techniczne uzbrojenie pracy. Obok zwiększenia mocy pociągowej nowych ciągników, gospodarstwa rolne wyposażone zostały w nowoczesne maszyny towarzyszące i agregaty polowe. Tym samym nowe technologie przyczyniły się do poprawy jakości wykonywanych zabiegów agrotechnicznych i poprawy jakości produkcji oraz zwiększenia bezpieczeństwa pracy.

Tabela 4

**Wyposażenie gospodarstw rolnych w środki trwałe**

Środki trwałe	2002	2010	2002=100
Ciągniki	1339	1471	109,9
Kombajny	123	152	123,6
<b>Na 1 gospodarstwo</b>			
Ciągniki	0,46	0,65	141,8
Kombajny	0,04	0,07	159,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

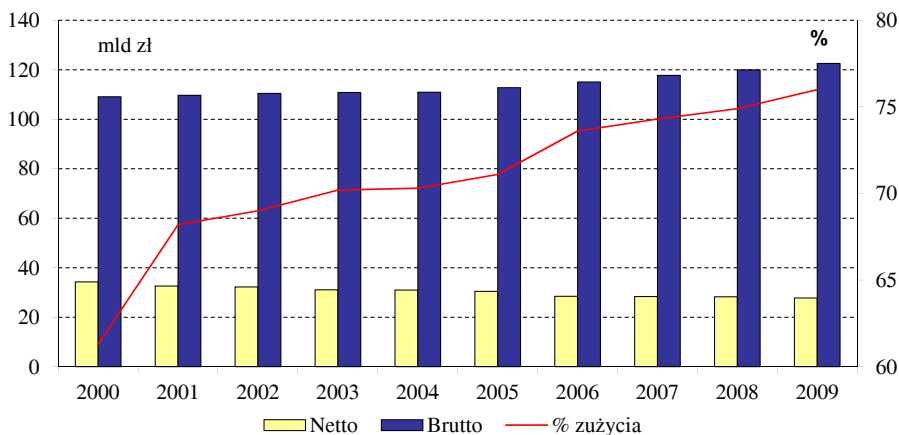
Pomimo sprzyjających trendów inwestycyjnych, łatwości dostępu do środków pomocowych oraz relatywnie dużych środków publicznych przeznaczonych na inwestycje, wartość netto środków trwałych systematycznie zmniejszała się. Różnica także procent zużycia majątku trwałego (rys. 6). W roku 2009 przekroczył on już 75%. Sytuacja ta dotyczy przede wszystkim budynków i budowli. Stopień zużycia parku maszynowego jest znacznie mniejszy. W największym stopniu proces ten dotyczy małych i średnich gospodarstw rolnych. Gospodarstwa duże, ze względu na posiadany potencjał finansowy oraz możliwości pozyskiwania dotacji i kredytów inwestycyjnych, w większym zakresie odnawiają posiadany majątek trwały.

Skala oddziaływania programów WPR jest stosunkowo niewielka wobec ogromu potrzeb inwestycyjnych. W 2011 roku liczba wniosków (nabór) osiągnęła 34,7 tys. (w poprzednich latach była znacznie mniejsza, około 20 tys.), co w stosunku do ogromnej liczby gospodarstw w Polsce jest liczbą znikomą. Tym niemniej, dzięki wsparciu w ramach WPR wyraźnie widać wzrost aktywności inwestycyjnej rolników (wzrost wartości inwestycji i ich udziału w wartości środków trwałych). Inwestuje jednak bardzo wąskie grono gospodarstw. Są to w ogromnej większości gospodarstwa towarowe, raczej duże. Jest ich około 150-250 tys. W pozostałych następuje dekapitalizacja majątku trwałego. O ile park maszynowy ulega odnowieniu, to szybko postępuje dekapitalizacja budynków i budowli.

Programy inwestycyjne WPR wpływają pośrednio na zmiany struktury agrarnej oraz wspomagają koncentrację produkcji i specjalizację gospodarstw.

Poprawa konkurencyjności rolnictwa uzależniona jest od przemian o charakterze strukturalnym (które warunkują poprawę efektywności wykorzystania czynników produkcji) oraz od rozwoju całej gospodarki narodowej, w szczególności w kontekście zdolności tworzenia nowych miejsc pracy poza rolnictwem. Programy rozwoju obszarów wiejskich, dotacje bezpośrednie oraz zmiany zachodzące w całej gospodarce przyspieszyły przekształcenia strukturalne w rolnictwie. Polegały one m.in. na koncentracji produkcji. Świadczy o tym ponad 20% spadek liczby gospodarstw rolnych w latach 2000-2010. Największy (25%) spadek dotyczył gospodarstw najmniejszych obszarowo (1-5 ha UR), natomiast znacząco wzrosła liczba gospodarstw największych. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego (o pow. UR > 1 ha) wzrosła o 13%, tj. do ok. 9,5 ha UR. Nadal jednak większość zasobów ziemi rolniczej znajduje się w gospodarstwach małych i średnich (< 20 ha UR), a dystans pomiędzy Polską i głównymi producentami żywności w Europie jest w tym obszarze wciąż ogromny.

Programy UE nie przyczyniły się do zahamowania dużej zmienności produktywności rolnictwa; dotyczy to zwłaszcza produkcji roślinnej. Wiąże się to przede wszystkim z niższym poziomem technologicznym i stosunkowo ubogimi ziemiami, co w znacznym stopniu zwiększa wrażliwość plantacji na warunki atmosferyczne. Po wejściu do UE nastąpiła pewna poprawa w zakresie technologii produkcji, ale nie na tyle, aby w wyraźny sposób zmniejszyć wahania produkcji, tym bardziej że w okresie tym miały miejsce poważne anomalie pogodowe. „...*Wahania produkcji powodują zmiany cen produktów roślinnych, co w konsekwencji powoduje wahania koniunktury w produkcji zwierzęcej i zmiany poziomu produkcji...*” [16]. W produkcji zwierzęcej największe zmiany dotyczyły zmniejszenia wolumenu produkcji trzody chlewnej oraz wzrostu wolumenu produkcji drobiu, jaj oraz wołowiny. Nie zmienił się wolumen produkcji mleka.



**Rys. 6.** Wartość środków trwałych w sektorze rolnym oraz stopień ich zużycia w okresie 2000-2009

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wpływ pozostałych regulacji WPR na rolnictwo jest znacznie mniejszy, przynajmniej w obecnej perspektywie budżetowej. Kwoty produkcyjne oraz wymóg przestrzegania zasady wzajemnej zgodności wywierają korzystny wpływ na struktury agrarne oraz procesy koncentracji produkcji, jednak skala ich oddziaływania jest bardzo ograniczona. Wymagania wzajemnej zgodności, zdaniem rolników, bardzo utrudniają produkcję i skutkują głównie wzrostem jej kosztów, a kwoty produkcyjne – jako bezpośrednio ingerujące w rynek w sposób administracyjny – ograniczają podaż. „...*Wśród ważniejszych konsekwencji wprowadzenia kwotowania produkcji (rynek mleka czy cukru) należy wymienić: pogorszenie stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych, deficyt w bilansie krajowym, wzrost importu oraz zakłócenie procesu decyzyjnego rolników...*” [16]. Ograniczony zasięg mają też regulacje środowiskowe. Pomimo relatywnie dużej wartości wsparcia przypadającej na jednego beneficjenta (średnio 8-10 tys. zł), ciągle mała jest liczba gospodarstw korzystających z tych programów, choć z roku na rok dynamicznie rośnie, co niewątpliwie przyczynia się do wzrostu świadomości ekologicznej rolników. Pomimo tego, dotychczasowy wpływ tych regulacji na cały sektor jest znikomy.

### Podsumowanie

W ostatnim dziesięcioleciu miało miejsce zdynamizowanie zmian strukturalnych zachodzących w polskim rolnictwie, przemyśle spożywczym i na obszarach wiejskich. Za najważniejsze należy uznać: spadek liczby gospodarstw przy jednoczesnym wzroście udziału gospodarstw największych (co ma bezpośredni wpływ na wzrost średniej powierzchni gospodarstw), spadek zatrudnienia w rolnictwie oraz postępującą koncentrację i specjalizację produkcji. Zmiany strukturalne są jednak powolne i nie mogą być skutecznie przyspieszone z powodu uwarunkowań leżących poza rolnictwem.

W okresie 1999-2003 warunki ekonomiczne dla polskiego rolnictwa nie były korzystne. Ceny produktów rolniczych wzrosły wówczas o około 8%, podczas gdy ceny środków produkcji aż o około 34%. Minimalne (1,5-2% wartości produkcji) dopłaty budżetowe wypłacane były tylko producentom sprzedającym środki produkcji zaliczane do tzw. postępu biologicznego. Producenci rolni realizowali przedsięwzięcia poprawiające produktywność, jednak ich efekty ujawniły się dopiero w latach następnych. Rachunki sporządzone w cenach stałych dla lat 2005-2009 wykazały wzrost wartości dodanej brutto o 5,9 mld zł w stosunku do sytuacji z lat 1999-2003, natomiast koszty zużycia pośredniego przeliczone na jednostkę wartości produkcji uległy pomniejszeniu o około 8 punktów procentowych. Był to efekt rosnącej chemizacji rolnictwa, rezygnacji z kosztownej produkcji roślinnej i zwierzęcej prowadzonej na małą skalę lub zastępowanie jej produkcją prowadzoną na skalę większą. Na to pozytywne zjawisko nałożyły się pozytywne skutki akcesji, która przyniosła zwielokrotnienie poziomu subwencjonowania rolnictwa. Z tego źródła pochodziło około 2/3 przyrostu dochodów producentów rolnych w latach 2005-2009 (obliczenia wykonane w cenach stałych), w porównaniu z pięcioleciem 1999-2003.

Nie ulega wątpliwości, że członkostwo w UE wywarło pozytywny wpływ zarówno na otoczenie makroekonomiczne rolnictwa, jak i na samo rolnictwo. Polskie rolnictwo ma niski udział w tworzeniu PKB i wartości dodanej, ale jednocześnie jego udział w zatrudnieniu jest nieproporcjonalnie wysoki, co po części świadczy o niskiej wydajności pracy. Poważnym problemem jest postępująca dekapitalizacja majątku trwałego, pomimo znacznych nakładów inwestycyjnych ponoszonych w ramach programów współfinansowanych z budżetu UE. Wejście do UE nie miało większego wpływu na ogólną strukturę produkcji rolniczej. Nie nastąpiły większe zmiany proporcji pomiędzy produkcją zwierzęcą a roślinną. Oczywiście jest, że zmiany w rolnictwie nie wynikają tylko z objęcia Polski instrumentami WPR, ale w dużej mierze także ze zmiany warunków rynkowych, wspólnego rynku i zniesienia barier handlowych.

Przystąpienie Polski do UE i objęcie sektora żywnościowego programami pomocy publicznej przyczyniło się do wypracowania dużej nadwyżki w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi, które mają duże znaczenie w polskim bilansie handlowym i płatniczym. Dodatnie saldo w handlu tymi produktami wpływa na zmniejszenie deficytu handlu zagranicznego. Ich eksport stał się ważnym kanałem zbytu dla krajowego przemysłu spożywczego. Duża część przyrostu produkcji krajowej jest sprzedawana za granicą, co stymuluje koniunkturę w wielu branżach. Eksport podtrzymuje ceny produktów rolnych w warunkach względnie stałego (lub wolno rosnącego) popytu krajowego, co ma znaczenie w zagospodarowywaniu nadwyżek produktów rolnych poprzez ich przetworzenie i sprzedaż na rynkach zagranicznych. Brak barier handlowych pozwala na łatwiejsze uzupełnianie niedoborów (zarówno strukturalnych, jak i koniunkturalnych) produktów rolnych. Pogłębiający się deficyt w obrotach produktami rolnictwa nie do końca świadczy o pogarszającej się pozycji naszych rolników względem importowanych produktów. Dużą część importu rolnego stanowią produkty nieuprawiane w kraju, a importowane na zaopatrzenie krajowego rynku oraz do przerobu w przemyśle spożywczym i ponownego eksportu jako produkty przetworzone. Nie dotyczy to jednak produktów zwierzęcych, szczególnie trzody chlewnej i mięsa wieprzowego. Na pogorszenie sytuacji w tym względzie wpłynęły czynniki rynkowe.

Programy pomocowe UE umożliwiły unowocześnienie wielu gospodarstw rolnych i zakładów przetwórczych, poprawę bezpieczeństwa i jakości żywności, wzrost wartości dodanej i innowacyjności produkcji oraz poprawę konkurencyjności na rynkach międzynarodowych. Zmiany w rolnictwie i przemyśle spożywczym nie wynikają jedynie z objęcia Polski WPR-em, ale również ze zmiany warunków rynkowych. Wpływ poszczególnych instrumentów jest zróżnicowany. Począwszy od największego – dopłat bezpośrednich, a kończąc na znikomym znaczeniu programów wspierania gospodarstw niskotowarowych czy rentach strukturalnych (minimalny zasięg). Dzięki inwestycjom (w tym również współfinansowanym ze środków UE) polski przemysł spożywczy jest zaliczany do najnowocześniejszych w Europie, a firmy mogą skutecznie konkurować z producentami z innych krajów UE.

Gwałtowne zwiększenie poziomu dopłat, zapoczątkowane w 2004 roku, zmniejszyło zainteresowanie polskich producentów rolnych poprawą produktywności rolnictwa. Nie jest to jednak tylko specyfiką naszego rolnictwa, ponieważ podobne zjawisko zostało zaobserwowane wcześniej m.in. w rolnictwie francuskim. „...*Powyższe wskazuje, że jedynym źródłem poprawy dochodów polskiego rolnictwa w 2013 roku będą dopłaty bezpośrednie i z takim właśnie „bagażem” wejdzie ono w 2014 roku w następny okres planistyczno-rozliczeniowy UE. Od poziomu dopłat zależeć będą dochody polskich gospodarstw rolnych, w tym także tych, które wyróżniają się obecnie zdolnością konkurencyjną. Spadek poziomu otrzymywanych dopłat będzie najprawdopodobniej prowadził do spadku ich liczby, a co najmniej zahamuje wzrost ich liczebności...*” [10].

Pieniądze ze wsparcia powiększają dochody rolników, co niewątpliwie ma wpływ na decyzje podejmowane w gospodarstwach rolnych. Poziom wsparcia dla dużych gospodarstw (pomimo mechanizmu modulacji) wydaje się jednak zbyt wysoki, aby był traktowany wyłącznie jako wsparcie dochodów; znajduje to nawet uzasadnienie w teorii ekonomii. Mianowicie, duzi producenci czerpią znacznie większe korzyści z ekonomii skali niż mali producenci, wobec czego poziom wsparcia nie musi być proporcjonalny do wielkości gospodarstwa. Tymczasem mali producenci, którzy mogą mieć istotny wpływ na wielofunkcyjność obszarów wiejskich (dotyczy to zwłaszcza Polski z jej rozdrobnioną strukturą agrarną) i na inne dobra publiczne, mogą potrzebować większego wsparcia. Kwestią pomijaną jednak, jak dotychczas, w ocenie skutków programów WPR są koszty transakcyjne.

Połączenie płatności bezpośrednich i wymagań *cross compliance* spowoduje, że ta forma wsparcia może spełnić kluczową rolę w dostarczaniu podstawowych dóbr publicznych poprzez zrównoważone zarządzanie ziemią rolniczą (zachowanie walorów krajobrazowych, bioróżnorodności, dostępność wody, stabilizacja klimatu i jakość powietrza), czy też dóbr publicznych nie związanych ze środowiskiem (aktywność na obszarach wiejskich).

W polskiej gospodarce żywnościowej w starciu z globalizacją rolnictwo wydaje się być ogniwem najsłabszym, z racji swojego zapóźnienia technicznego, technologicznego, niskiej koncentracji produkcji, wydajności pracy itd. Duże środki finansowe otrzymane z UE, a skierowane do rolnictwa, przyspieszyły jego modernizację, ale nadal jest ono niekonkurencyjne w konfrontacji z rolnictwem globalnym. Zwiększenie subwencjonowania rolnictwa osłabiło przymus poprawy efektywności gospodarowania, intensyfikowania produkcji rolnej czy też przebudowy struktur rolnych. Otwarta konkurencja na rynku światowym, będąca przejawem globalizacji, niesie dla polskiego rolnictwa więcej zagrożeń niż szans rozwojowych. Zagrożenia te neutralizuje oczywiście integracja z UE, jednak rolnictwo unijne też raczej nie jest w stanie sprostać otwartej konkurencji na rynku światowym. Tu zatem należy upatrywać głównych dla nas korzyści, wynikających ze wspólnego działania związanego z systemem ochronnym, jaki obejmuje rolnictwo w krajach Unii Europejskiej [3].

Największym wyzwaniem współczesnego świata staje się szybka odpowiedź na sytuacje kryzysowe. W odniesieniu do rolnictwa dotyczy to głównie reakcji na



fluktuację cen produktów rolnych na rynkach światowych oraz na kłęski żywiółwe. Unijna polityka rolna powinna więc dysponować takimi instrumentami, które z jednej strony ułatwią samym rolnikom elastyczne dostosowanie się do sytuacji na rynku, z drugiej – pozwolą na szybką interwencję instytucji unijnych lub krajowych. „...*Ryzyko naturalne, produkcyjne i ekonomiczne jest nowym wyzwaniem współczesności. Wsparcie oderwane od produkcji ułatwia radzenie sobie z ryzykiem gdyż umożliwia bardziej elastyczne dostosowanie produkcji do koniunktury rynkowej. Ułatwia także łagodzenie ryzyka nieprzewidywalnego...*” [1].

Priorytetem w rozwoju rolnictwa unijnego staje się także umiejętność konkurowania na rynkach globalnych. W dobie dynamicznie rozwijających się krajów azjatyckich i Ameryki Południowej, UE spychana jest poza margines. Wyczerpujące się zasoby naturalne (gleba, woda, kopaliny) zmuszają do szukania nowych rozwiązań. Debata o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) oraz decyzje dotyczące struktury i priorytetów budżetu unijnego w kolejnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 zdecydują o tym, czy rolnictwo unijne będzie w stanie sprostać stojącym przed nim wyzwaniom. Innowacyjność gospodarki i jej poszczególnych sektorów uważana jest za jeden z podstawowych determinantów, warunkujących zachowanie konkurencyjności [9].

Tocząca się na forum UE debata w sprawie przyszłości WPR po 2013 roku wskazuje, że będzie ona odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich i w zarządzaniu zasobami naturalnymi. Ukierunkowana zostanie na nowe wspólnotowe wyzwania, m.in. związane z: ochroną zasobów, zmianami klimatycznymi, gospodarką wodną, różnorodnością biologiczną, energią odnawialną czy zarządzaniem ryzykiem i kryzysami. Kluczowym wyzwaniem dla sektora żywnościowego nie tylko w UE, ale na całym świecie, pozostanie jednak bezpieczeństwo żywnościowe. Zwiększenie do 9 mld liczby ludności na świecie do 2050 roku wymagać będzie 70% wzrostu produkcji żywności, przy jednoczesnej ograniczonej dostępności skąpych zasobów, szczególnie wody, energii i gruntów. Oznacza to rosnącą presję rynków światowych na zwiększenie produkcji żywności, ryzyko wystąpienia wahań cen na rynku rolno-spożywczym, wzrost presji na zasoby naturalne. Żywność, podobnie jak w poprzednich wiekach, zyska znaczenie strategiczne. Przyszła polityka rolna w Polsce powinna w swoich celach brać pod uwagę właśnie te wyzwania.

W strategii przebudowy rolnictwa polskiego należy zakładać dualny jego model, oparty głównie na nowoczesnych, zdolnych do rozwoju gospodarstwach rodzinnych bądź farmerskich, konkurencyjnych na rynku krajowym i międzynarodowym. Drugą częścią tego dualnego modelu są drobne gospodarstwa rolne, o niewielkiej skali produkcji, wytwarzające żywność na potrzeby właściciela i jego rodziny, związane z rynkiem lokalnym. Będą one miejscem pracy i zamieszkania rodziny rolniczej, ale równocześnie – przynosząc niewystarczające dochody – zmuszać będą rolnika do poszukiwania dodatkowej pracy i źródeł utrzymania w działalności pozarolniczej. Podstawą dualnego modelu powinien być kurs na różnorodność rolnictwa, różnorodność produktów żywnościowych i dynamicznie rozwijającą się gospodarkę terenów wiejskich.

W przyszłej strategii należy zatem uwzględniać proces polaryzacji gospodarstw na orientację rolniczą oraz pozarolniczą. Polaryzacja dotyczy ludności, gospodarstw domowych oraz podmiotów gospodarczych (w tym także gospodarstw rolnych) działających na terenach wiejskich. Nasila się tendencja wzajemnego przenikania się różnych sfer aktywności gospodarczej. W Polsce wspomaganie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich środkami publicznymi powinno opierać się na dążeniu do zapewnienia realizacji koncepcji kształtowania równowagi wewnętrznej tych obszarów. Polega ona na maksymalizacji korzyści netto z rozwoju ekonomicznego, przy równoczesnej ochronie i zapewnieniu odtwarzania użyteczności zasobów naturalnych w długim okresie – koncepcja rozwoju zrównoważonego.

Pomoc publiczna powinna jednak w przyszłości odgrywać malejącą rolę w kształtowaniu tempa i kierunku inwestycji. Państwo, przejmując rolę regulatora, powinno wymuszać jedynie pożądane zachowania podmiotów gospodarczych. Beneficjenci, korzystający ze środków publicznych, będą już z definicji znajdowali się na uprzywilejowanej pozycji w stosunku do tych, którzy takich dotacji nie otrzymają. Wywołany efekt substytucyjny i dochodowy może jednak prowadzić do obniżenia efektywności, a co za tym idzie i długookresowej konkurencyjności.

Zapóźnienie polskiego rolnictwa w rozwoju według modelu industrialnego – masowej produkcji, o dużej skali – zmniejsza zdolność konkurencji ekonomicznej polskiego agrobiznesu. Przewagi konkurencyjne w tym zakresie podlegać będą stopniowej erozji, znaczenia natomiast nabiorą czynniki przesądzające o zdolnościach konkurencyjnych w dłuższym okresie, a mianowicie: dostosowanie czynników mobilnych do niemobilnych czynników przyrodniczych, dbałość o standardy środowiskowe, jakość produktów. Czynniki środowiskowe muszą być brane pod uwagę w badaniu konkurencyjności społecznej i – w coraz większym stopniu – także konkurencyjności ekonomicznej. Ta druga stanowi podstawowy cel Strategii Lizbońskiej, pierwsza zaś stanowi przesłanie strategii rozwoju zrównoważonego. W odniesieniu do rolnictwa strategie te znajdują wyraz w Europejskim Modelu Rolnictwa (EMR), który wytycza również kierunek długookresowego rozwoju rolnictwa polskiego [30].

#### **Literatura:**

1. Adamowicz M.: Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku [w:] Polityka Unii Europejskiej (red. D. Kopycińska). Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002.
2. Buckwell A.: Towards a common agricultural and rural policy for Europe. *European Economy*, nr 5, 1997.
3. Chechelski P.: Wpływ czynników globalnych na polską gospodarkę żywnościową [w:] Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich (red. M. Wigier). Raport PW nr 26. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
4. Czyżewski A.: Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego [w:] Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej – ujęcie makro i mikroekonomiczne (red. A. Czyżewski). Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 2007.

5. Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych (red. J. Kulawik). Raport PW nr 20. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
6. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (Synteza) (red. A. Kowalski). Raport PW nr 184. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.
7. Fischer S.: Recent developments in macroeconomics. *Economic Journal*, June, 1988.
8. Floriańczyk Z.: Produktynowość rolnictwa polskiego na tle rolnictwa innych krajów unijnych w latach 2002-2010. IERiGŻ-PIB. Maszynopis z dnia 8.06.2011.
9. Grochowska R.: Udział WPR w tworzeniu innowacyjnego rolnictwa [w:] Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich (red. M. Wigier). Raport PW nr 26. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
10. Józwiak W.: Competitiveness and progress in Polish agriculture and mid-term forecast [in:] Competitiveness of food economy in the conditions of globalization and European integration (ed. M. Wigier). Raport PW nr 60.1. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.
11. Józwiak W., Michna W., Mirkowska Z.: Procesy zachodzące w rolnictwie polskim w latach 1990-2010, projekcje na rok 2013 i pożądana wizja rolnictwa w 2020 roku – zagadnienia wybrane. Raport PW nr 21. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
12. Kamiński W.: Polityka regionalna a rozwój obszarów wiejskich. *Problemy teorii i praktyki. Roczniki Nauk Rolniczych; Seria G – Ekonomika Rolnictwa*, t. 87, z. 1. PWN, Warszawa 1998.
13. Keynes J.M.: *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*. PWN, Warszawa 1956.
14. Kowalczyk S.: Fundusze Unii Europejskiej w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 3, 2007. IERiGŻ-PIB, Warszawa.
15. Kowalski A., Rembisz W.: Rynek rolny i interwencjonizm a efektywność i sprawiedliwość społeczna. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
16. Łopaciuk W.: Zmiany w polskim rolnictwie po wejściu do UE [w:] Wpływ wspólnej polityki rolnej na rolnictwo (red. W. Łopaciuk). Raport PW nr 9. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
17. Niewęglowska G.: Koszty spełnienia wymogów wzajemnej zgodności w polskich gospodarstwach rolnych. Raport PW nr 24. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
18. Rembisz W.: Krytyczna analiza podstaw i ewolucji interwencji w rolnictwie. *Współczesna Ekonomia*, nr 4, 2010. WSFiZ, Warszawa.
19. Sikorska A.: Uwarunkowania rozwoju kapitału ludzkiego w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Raport PW nr 1. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
20. Stiglitz J.E.: Some theoretical aspects of agricultural policies. *The World Bank Research Observer*, Vol 2, No 1, January, 1987.
21. Tomczak F.: Rolnictwo industrialne u progu XXI wieku. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 3, 2003. IERiGŻ, Warszawa.
22. Urban R.: Przemysł spożywczy [w:] Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2005 roku (i w latach kolejnych) (red. A. Kowalski). IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005-2011.
23. Wigier M.: Efekty WPR w odniesieniu do przemysłu spożywczego [w:] Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich (red. M. Wigier). Raport PW nr 26. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

24. Wilkin J.: Interwencjonizm państwowy w rolnictwie: dlaczego był, jest i będzie [w:] Materiały z konferencji nt. Dostosowania polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej. ARR, 2003.
25. Woś A.: Polityka rolniczo-środowiskowa i nowe szanse rolnictwa. IERiGŻ, Warszawa 2003.
26. Woś A.: Transformacja polskiego sektora żywnościowego. IERiGŻ, Warszawa 1995.
27. Woś A.: W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa. IERiGŻ, Warszawa 2004.
28. Woś A., Zegar J.: Rolnictwo społecznie zrównoważone. IERiGŻ, Warszawa 2002.
29. Zegar J.: Kierunki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich – uwarunkowania regionalne [w:] *Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską* (red. A. Stasiak). PAN, SGGW, Warszawa 2000.
30. Zegar J.: Konkurencyjność rolnictwa zrównoważonego [w:] *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (11)* (red. J.St. Zegar). Raport PW nr 3. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
31. Zegar J.: Kwestia koncentracji ziemi w polskim rolnictwie indywidualnym. *Roczniki Nauk Rolniczych*, t. 96, z. 4, 2009.
32. Ziętara W.: Tendencje i możliwości rozwoju przedsiębiorstw rolniczych o różnych kierunkach produkcji. *Roczniki Naukowe SERiA*, t. XIII, z. 5. Warszawa – Poznań – Wrocław 2011.

*MAREK WIGIER*

Institute of Agricultural and Food Economics  
– National Research Institute  
Warszawa

## THE MODEL OF DEVELOPMENT OF POLISH AGRICULTURE IN THE LIGHT OF THE CAP IMPLEMENTATION

### Summary

Agricultural policy in Poland supports the functioning of numerous types of agriculture, including the model-based one: traditional, industrial, environmental, induced development and sustainable growth. The CAP objectives and mechanisms, as well as individual characteristics of Polish agriculture indicate that in the long run its pattern should be based on the dual model. Certain farms, while maintaining the basic requirements of environmental protection, should implement production methods ensuring high economic viability (industrial agriculture); other farms should base their development on methods more ecosystem-friendly, which enable the use of the environmental and social and cultural assets at hand (sustainable agriculture). This article defines the most important development stages of global agriculture, indicates the connection between the necessity of State's intervention-based policy and sustainable development, presents selected characteristics of Polish agriculture with an analysis of the most important effects of implementing the CAP and illustrates the conclusions concerning the shape of the future long-term agricultural policy in Poland.