

*EUGENIUSZ K. CHYLEK*  
*Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi*

## **OCENA WPŁYWU ODDZIAŁYWANIA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ NA KIERUNKI ROZWOJU POLSKIEGO ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH**

### **1. Wstęp**

Dyskusje o przyszłości i perspektywach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) prowadzone są coraz częściej zarówno w kontekście rozwijającej się globalizacji, perspektywach zwiększania się liczby konsumentów i ich wymagań, jak i przewidywanej ewolucji technologicznej, technicznej i organizacyjnej w poszczególnych ogniwach łańcucha produkcji rolniczej. Można przypuszczać, że perspektywy dla rozwoju sektora rolnego i obszarów wiejskich uwarunkowane będą, w stopniu dominującym, zakresem i skalą zmieniających się oczekiwań konsumentów wobec żywności. Będą też uzależnione od zgłaszanych preferencji, co do warunków życia mieszkańców wsi i małych miast leżących na obszarach wiejskich. Sądzić należy, że przyszłe pokolenia sprawom tym poświęcać będą jeszcze więcej uwagi, a co za tym idzie i nakładów finansowych.

### **2. Wspólna Polityka Rolna i jej główne cele**

Główne założenia Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), stanowiące istotny wkład w strategię lizbońską zostały przyjęte przez Radę Unii Europejskiej w Göteborgu w 2001 r. i potwierdzone w konkluzjach strategii lizbońskiej z Salonik w 2003 r. Przyjęte we WPR rozwiązania, uwzględniające wzrost ekonomiczny w powiązaniu ze zrównoważonym wykorzystywaniem zasobów naturalnych, to zasady, które przyświecały ostatnim reformom WPR. Uznano, że rozwój gospodarczy musi iść w parze z właściwym wykorzystaniem zasobów naturalnych oraz kontrolowaniem poziomu produkcji odpadów, dbaniem o bioróżnorodność, troską o ekosystem i ochroną przed wyjaławianiem gleby. By sprostać tym wyzwaniom, Rada

Unii Europejskiej uznawała, iż WPR opierać się ma w przyszłości na zasadach zrównoważonego rozwoju. Aby osiągnąć ten cel, należy zwiększyć nacisk na racjonalne, z punktu widzenia społeczeństw państw członków UE, zasady wytwarzania produktów rolno-spożywczych wysokiej jakości, w tym zwłaszcza by metody ich wytwarzane były przyjazne dla środowiska, z zachowaniem bioróżnorodności.

Opinie ekspertów Komisji Europejskiej i dane Eurostatu wskazują, że rolnictwo może stać się ważnym źródłem dobrobytu w UE. Produkcja żywności (wraz z napojami) stanowi 14,7% łącznej sumy produkcji o wartości 792 mld euro. Rolnictwo jest trzecim, co do wielkości źródłem zatrudnienia w Europie. Europa zaś drugim, co do wielkości eksporterem żywności na świecie. Eksport rolny w 2006 r. osiągnął poziom 68,088 mld euro.

Od początku lat dziewięćdziesiątych WPR przechodzi nieustanne zmiany i reformy. Ich celem jest zwiększenie konkurencyjności w rolnictwie, przez zamianę cen gwarantowanych na rzecz dopłat bezpośrednich. Ważnym krokiem były reformy podjęte w latach 2003-2004, zakładające rozdzielanie dopłat bezpośrednich i produkcji oraz skoncentrowanie się na potrzebach konsumentów. Ta zmiana była kamieniem milowym w kierunku stworzenia WPR zorientowanej rynkowo oraz kładącej nacisk na zrównoważony rozwój. Kontynuacja rozdzielania dopłat bezpośrednich od wielkości produkcji będzie powodowała dalsze urynkowienie rolnictwa. Przewiduje się, że będzie się to wiązać z lepszymi perspektywami rozwoju rolnictwa. Ekologiczny, zrównoważony rozwój utrzymany zostanie przez redukcję dopłat do produkcji, których negatywnym, dalekosiężnym skutkiem mogłaby być degradacja środowiska. Subsydiowanie rolnictwa uzależnione będzie od wymogów związanych z ochroną środowiska, a jego kondycja ekonomiczna uwarunkowana będzie od jakości produkcji i jej dostosowania do oczekiwań konsumentów. Rolnicy będą mieć większą swobodę w dostosowywaniu produkcji do wymogów rynku. Taki system funkcjonowania rolnictwa powinien też wpłynąć na skalę i zakres procesów wdrażania innowacji w sektorze rolno-spożywczym.

Biorąc pod uwagę dobro konsumentów, w latach 2003-2004 wprowadzono propozycję zmian WPR, które zakładały określone standardy bezpieczeństwa i jakości żywności oraz regulacje dotyczące zdrowia i jakości życia zwierząt. Wyższa jakość produkcji będzie jednocześnie gwarantować większą konkurencyjność na rynku i lepsze dostosowanie do wymagań konsumenta. Nowa WPR motywuje rolników do lepszego zarządzania swoimi gospodarstwami oraz wskazuje na rynkowe zorientowanie rolnictwa, nie zaś na jego dotowanie, na przykład w formie działań interwencyjnych. Ponadto znosi wiele negatywnie działających bodźców, które istniały w ramach starej WPR. Konkurencyjność wymusi liczne zmiany w kulturze i nawykach pracy w wielu obszarach. Proces ten wymagać będzie odpowiedniego wsparcia i zachęty (tak politycznej, jak i finansowej). W tej sferze będą dokonywać się największe przeobrażenia w nadchodzących latach, dlatego

też szczególnego znaczenia nabiorą instrumenty wspierania wsi. Dodatkowym bodźcem dla rozwoju wsi będzie przesunięcie środków począwszy od 2007 r., z obszaru dopłat bezpośrednich na specjalne działania na rzecz rozwoju wsi. Będą one skierowane na promowanie konkurencyjności, lepszego zarządzania ziemią i gospodarką obszarów wiejskich. Do głównych celów wsparcia realizacji strategii rozwoju wsi zaliczyć należy:

- pomoc w dostosowaniu do warunków rolnictwa wolnorynkowego;
- promocję nowych strategii radzenia sobie ze sprzedażą oraz ryzykiem na wolnym rynku;
- zwiększenie liczby inicjatyw gospodarczych oraz zatrudnienia;
- inwestowanie w rozwój małych przedsiębiorstw;
- wsparcie wdrażania technologii innowacyjnych i B&R;
- wzmacnianie dynamizmu przedsiębiorczości;
- lepsze zarządzanie produkcją żywności ekologicznej;
- zachęcanie do wdrażania ICT;
- wykorzystanie możliwości płynących z poprawy infrastruktury oraz ekologicznego zarządzania gruntami.

Ostatnie reformy WPR przyczyniły się w znacznym stopniu do zmiany nastawienia do otwartego i konkurencyjnego rynku. Działania na rzecz rynkowego funkcjonowania sektora rolno-spożywczego wymuszają wśród instytucji otoczenia, a także samych zainteresowanych producentów warunki do:

- zwiększenia dostępności do informacji o produktach i ich jakości;
- zachęty wprowadzania systemów zarządzania, które bardziej odpowiadają warunkom zmieniającego się rynku, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich;
- wspierania przedsiębiorczości, zasadniczej dla dynamicznego rozwoju gospodarstw rolnych;
- poprawy jakości produktów (istnieje duże zapotrzebowanie na produkty przetworzone oraz produkty rolne wysokiej jakości).

Inne ważne korzyści w obszarze inwestowania w kapitał ludzki pracujący w sektorze rolno-spożywczym i na rzecz rozwoju obszarów wiejskich to:

- wymiana doświadczeń,
- doradztwo w dziedzinie strategii rozwoju i systemów zarządzania,
- planowanie,
- budowanie sieci współpracy,
- treningi i szkolenia.

Z punktu widzenia obywateli Europy zróżnicowanie struktury rolnictwa, w tym typów gospodarstw, odgrywa niezwykle ważną rolę. Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających ich funkcjonowanie jest inwestycją w przyszłość, szansą na stworzenie nowych miejsc pracy i zachętą do dywersyfikacji obszarów wiej-

skich. Bez odpowiednich strategii rozwoju obszarów wiejskich obywatele UE będą mieli nikły wpływ na kształtowanie rynku pracy i budowanie dobrobytu.

Z ostatnich danych Eurostatu wynika, że obywatele Europy akceptują zmiany w zakresie polityki rolnej, które związane są z dofinansowywaniem rolników. 66% mieszkańców Europy uważa, że przekształcenie WPR z systemu dopłat powiązanych z produkcją na system, którego podstawowym celem jest wspieranie gospodarki wsi jako całości (przy zachowaniu dopłat bezpośrednich dla rolników), jest korzystne. Pomimo iż WPR znajduje akceptację opinii publicznej UE, która postrzega ją jako dochodową, nadal konieczne są zmiany. Komisja zaproponowała kwotę w wysokości 88,75 mld euro na fundusz rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013. Kwota ta jest niezbędna dla osiągnięcia zadeklarowanych celów rozwoju wsi, czyli innowacyjności i dywersyfikacji poza tradycyjnymi obszarami rolniczymi. Działania w ramach strategii rozwoju, które wychodzą naprzeciw oczekiwaniom społecznym i zakładają tworzenie konkurencyjnego rolnictwa, leśnictwa i przemysłu spożywczego w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju, wspierającego podstawy społeczno-ekonomiczne obszarów wiejskich UE, są priorytetem działań KE.

### **3. Strategia Lizbońska jako forma wsparcia WPR i jej wpływ na rolnictwo i obszary wiejskie**

Wdrożenie Strategii Lizbońskiej jest niezbędne i korzystne, tak dla sektora rolno-spożywczego jak i obszarów wiejskich. Założenia Strategii Lizbońskiej wdrażane przez Komisję, między innymi w obszarze sektora rolno-spożywczego obejmują następujące zagadnienia:

- poszerzenie obszaru wspólnego rynku;
- zapewnienie otwartych i konkurencyjnych rynków w obrębie UE i poza nią;
- poprawę i rozwój infrastruktury;
- zwiększenie inwestycji i wprowadzenie ulg podatkowych w obszarze badań i rozwoju (B&R);
- promocja innowacyjności, nowych technologii informatycznych i telekomunikacyjnych (information and communications technologies- ICT) oraz zrównoważonego rozwoju;
- promocja technologii ekologicznych;
- przeznaczenie większych funduszy na innowacje, szkolenia i infrastrukturę;
- zwalczanie bezrobocia wśród młodych ludzi;
- ulepszanie i zmniejszanie liczby przepisów i regulacji.

W gospodarstwach rolnych i mniejszych przedsiębiorstwach przetwórczych ICT wdrażane jest w nikłym stopniu. Dlatego też wsparcie procesów inwestycyjnych może stanowić:

- zachętę do wprowadzania ICT (na przykład zastosowanie szerokopasmowej transmisji danych), celem promocji nowych form sprzedaży oraz radzenia sobie z ryzykiem;
- wsparcie wiejskich projektów ICT: sprzęt komputerowy, szkolenia oraz stworzenie odpowiednich sieci;
- poprawę w dziedzinie agroturystyki przez zastosowanie ICT (poprawa systemu rezerwacji miejsc, promocja, odnośniki ukazujące możliwości wypoczynku i rekreacji).

Technologie innowacyjne niezbędne są dla poprawienia konkurencyjności europejskiego sektora rolniczego oraz produkcji żywności ekologicznej. Wdrażanie precyzyjnych technologii w uprawach może poprawić wydajność ekonomiczną i standardy ekologiczne w gospodarstwach wiejskich. Projekty ekologiczne, takie jak Natura 2000 [Communication, 2005], mogą być wykorzystane jako modelowe. Małe przedsiębiorstwa zajmujące się przetwarzaniem żywności oraz rolnicy zajmujący się produkcją mogą uzyskać dostęp do nowych technologii i produktów przez: inwestycje w sprzęt, proces zarządzania i szkolenia oraz inwestycje w technologie innowacyjne koncentrujące się na indywidualnych gospodarstwach rolników, a także na budowie sieci produkcji żywności ekologicznej (w szczególności produktów najwyższej jakości).

Według ekspertów Komisji Europejskiej rozwój wsi doprowadzić może do efektywniejszego wdrażania innowacji w sektorze rolno-spożywczym, poprzez współpracę i wymianę doświadczeń. Współpraca w zakresie badań i rozwoju (B&R), między placówkami badawczymi, przemysłem spożywczym i rolnikami może przyczynić się do wdrożenia nowych technologii i procesów, a tym samym umożliwić gospodarstwom-przedsiębiorstwom, o różnej skali produkcji, na skuteczne funkcjonowanie w warunkach gospodarki rynkowej. Komisja Europejska podkreśla wagę i znaczenie dla polityki sektora rolno-spożywczego i rozwoju wsi współpracy między sektorem publicznym i prywatnym. Nadal ważnym instrumentem promocji podejścia innowacyjnego do rozwoju wsi i sektora rolno-spożywczego będą zagadnienia konkurencyjności oraz procesy tworzenia nowych miejsc pracy i dywersyfikacja na obszarach wiejskich,

Działania te mogą przyczynić się do:

- wsparcia restrukturyzacji rolnictwa, w szczególności w nowych państwach członkowskich;
- zachęcanie rolników subwencjonowanych do pełniejszego uczestnictwa w rynku i zwiększenia przychodu (szczególnie ważne w nowych państwach członkowskich);
- wspierania rozwoju małych przedsiębiorstw (np. przez sprzęt, szkolenia i treningi);
- rozwoju przedszkoli na obszarach wiejskich, ich brak zdecydowanie pogarsza sytuację kobiet na rynku pracy;

- wspierania wspólnych przedsięwzięć. W wielu dziedzinach kobiety z terenów wiejskich rozwinęły działalność doradczą i zaangażowały się w promowanie produktów rolnych i regionalnych wysokiej jakości.

Coraz częściej w państwach Unii, sygnalizowanym działaniem w stosunku do sektora rolnego, także w Strategii Lizbońskiej, jest wykorzystanie produkcji rolniczej na cele niespożywcze. W Europie istnieje olbrzymi potencjał do zwiększenia produkcji biomasy i odnawialnych źródeł energii. Stworzyłoby to obszar nowych możliwości na wsi oraz pomogłoby w osiągnięciu celów wyznaczonych w Protokole z Kyoto, które zakładają redukcję emisji gazów cieplarnianych. W założeniach obecnej WPR, a także Strategii Lizbońskiej, przewidziane są działania skierowane na uzyskiwanie odnawialnych surowców oraz ich przetwarzanie. Przykładem może być dopłata w wysokości 45 euro od hektara dla rolników produkujących zboża, z których uzyskuje się biopaliwa.

#### 4. Ocena wpływu instrumentów WPR na polską wieś i rolnictwo

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE) stanowiło ogromną zmianę dla funkcjonowania polskiej wsi i całego sektora rolno-spożywczego. Dziś, po upływie 3 lat od akcesji do UE, jest jeszcze zbyt wcześnie, aby przedstawić wyczerpującą odpowiedź na zadane pytanie. Dopiero w dłuższym horyzoncie czasowym (15 lat) możliwe będzie trafne i rzetelne zdiagnozowanie ekonomicznych, agrarnych i społecznych konsekwencji stosowania instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej i funduszy strukturalnych na polskich obszarach wiejskich oraz w polskim rolnictwie. Trzy lata, to za mało, by jednoznacznie ocenić konsekwencje funkcjonowania reguł UE na polskiej wsi i określić, jakie konsekwencje dla polskich rolników i przedsiębiorców sektora przetwórstwa rolno-spożywczego będą miały stosowane instrumenty WPR w ciągu najbliższych lat.

W chwili obecnej można przedstawić główne tendencje w rozwoju wsi i sektora rolno-spożywczego. Pierwsze obserwacje i analizy ekonomiczne wskazują na kierunek zmian – polaryzację, koncentrację produkcji oraz wysoki poziom zainteresowania i absorpcji unijnych środków we wszystkich wymiarach, tj.; konkurencyjności i modernizacji; jakości produkowanej żywności (pakiety rolno-środowiskowe); dywersyfikacji dochodów; odchodzenia od rolnictwa (zalesianie i renty strukturalne) oraz poprawy kapitału społecznego i ludzkiego wsi. Całokształt warunków społeczno-ekonomicznych w polskim rolnictwie oraz prognozowane przeobrażenia w tym zakresie wskazują na zmniejszanie się liczby pracujących w rolnictwie, a skalę tego ubytku będzie wyznaczać przede wszystkim zmiana poziomu zatrudnienia w rolnictwie indywidualnym [Roczniki GUS, 2006]. Zmniejszenie liczby pracujących w gospodarstwach rodzinnych w dużym stopniu będzie związane z tendencjami przemian w strukturze obszarowej oraz

unowocześnianiem działalności rolniczej. Odchodzenie ludności z rolnictwa będzie postępowało szybciej, niż poprawa w zakresie struktury obszarowej i metod produkcji. Uwzględniając dotychczasowe i przewidywane przeobrażenia strukturalne w rolnictwie można spodziewać się, że w okresie najbliższych lat liczba osób pracujących w tym sektorze obniży się. Przy czym większość pracujących stanowić będą użytkownicy gospodarstw indywidualnych, bądź członkowie ich rodzin.

Tendencje polaryzacyjne w obrębie indywidualnego rolnictwa bardzo silnie zaznaczają się w odniesieniu do aktywności rynkowej poszczególnych podmiotów. Dynamicznie wzrasta grupa gospodarstw, których użytkowanie jest ograniczone tylko do produkcji artykułów rolniczych wyłącznie lub głównie na potrzeby samozaopatrzeniowe.

Sprostanie konkurencji i utrzymanie się na rynku rolnym wiąże się z koniecznością podjęcia odpowiednich działań, głównie w kierunku zwiększającym koncentrację produkcji, której rozmiary umożliwiają uzyskanie satysfakcjonujących dochodów z działalności rolniczej, z czym łączy się coraz silniejsze wyodrębnianie się gospodarstw wysokotowarowych. Są to jednostki o poziomie sprawności technicznej i społecznej porównywalnej ze sprawnością sektorów nierolniczych. Ze względu na rolę, jaką odgrywają jednostki wysokotowarowe w zaopatrzeniu ilościowym i asortymentowym rynku rolnego, a także ich znaczenia w określaniu konkurencyjności polskiego rolnictwa, przyjmuje się, że ich liczba powinna być znacznie większa. Przewiduje się w okresie najbliższych dziesięciu lat grupa ta powiększy się o jedną trzecią.

Przewiduje się, że najbliższe lata będą kontynuacją przekształceń w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich. Te zmiany w polskim rolnictwie i ich tempo w dużym stopniu uwarunkowane będą zależnościami wynikającymi z kondycji polskiej gospodarki, procesów migracji zarobkowej oraz poziomu inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy.

Polska wieś stanowi wielopłaszczyznową strukturę społeczno-przestrzenną o różnorodnych funkcjach. Zatem do rozwiązywania jej problemów potrzebne jest podejście kompleksowe, terytorialne, a nie jedynie sektorowe. Przemiany w regionach wiejskich powinny generalnie prowadzić w stronę rozwoju wielofunkcyjnego. Dla części regionów polskich oznacza to między innymi przyspieszenie procesu koncentracji w rolnictwie oraz radykalny wzrost pozarolniczej przedsiębiorczości, dla innych skutkuje utrzymywaniem się wielozawodowości na wsi oraz wielu źródeł utrzymania rolników. Coraz większa zdolność przemieszczania się osób, ulepszanie rozwiązań komunikacyjnych, jak również postępujące zmiany stylu życia skutkują zmianą funkcji, jaką pełnią obszary wiejskie. To zaś przekłada się na tempo i kierunki ich rozwoju społeczno-gospodarczego. W warunkach rosnącego znaczenia pozarolniczej aktywności zawodowej mieszkań-

ców wsi przyszłość rozwoju obszarów wiejskich w Polsce będzie ściśle powiązana z umocnieniem funkcji rezydencyjnej wsi, której znaczenie będzie wzrastało wraz z rozwojem infrastruktury komunikacyjnej (drogi, kolej) oraz infrastruktury komunalnej, warunkującej odpowiednio wysoką jakość życia na terenach wiejskich. Rozwój infrastruktury może nie tylko zahamować proces migracji mieszkańców wsi do miast, ale także nasilić odwrotne tendencje – przepływu ludności miejskiej na wieś (takie zwiększenie wahadłowej mobilności przestrzennej miało miejsce w Grecji, Hiszpanii czy Portugalii, w rezultacie zwiększenia strumienia środków na rozwój infrastruktury wiejskiej, po wstąpieniu tych krajów do UE). Inwestycje infrastrukturalne pozwoliłyby na rozszerzenie zasięgu oddziaływania centrów rozwoju gospodarczego (uplasowanych w aglomeracjach miejskich) i na łagodzenie skutków bezrobocia strukturalnego na wsi. We współczesnym obrazie wsi polskiej jest coraz mniej rolnictwa, a coraz więcej elementów nierolniczych, zarówno w sferze zatrudnienia, jak i dochodów ludności. Zmiany te prowadzą w kierunku wielofunkcyjnego modelu rolnictwa, który jest uniwersalną drogą rozwoju.

Rozwój wsi to nie tylko wzrost gospodarczy w rolnictwie (między innymi poprzez jego restrukturyzację i modernizację), ale także rzeczywiste przeobrażenia innych dziedzin życia oraz osiąganie wyższej jakości życia poprzez rozszerzenie możliwości zaspakajania potrzeb mieszkańców wsi i osób korzystających czasowo z walorów terenów wiejskich (turystów). Te potrzeby to z jednej strony czynniki ekonomiczne, takie jak zapewnienie możliwości pracy czy prowadzenia działalności gospodarczej, z drugiej strony to dbanie o środowisko naturalne czy też zachowanie dziedzictwa kulturowego.

Skala i zakres oddziaływania instrumentów WPR wobec obszarów wiejskich uwzględnia zarówno rolnictwo, jaki pozarolniczy rozwój wsi. Celem realizowanych polityk jest skuteczniejsze i konsekwentne podnoszenie poziomu i jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich. Temu głównemu celowi muszą być podporządkowane cele szczegółowe i priorytety oraz instrumenty ich realizacji. Obszary wiejskie powinny stać się konkurencyjnym miejscem do zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. Konkurencyjność taka oznacza dobrze funkcjonujące usługi (zarówno prywatne, jak i publiczne), dobrą infrastrukturę, sprawny transport publiczny – wszystko, co łącznie sprawia, że życie i praca na wsi lub w małym mieście staje się prawdziwą alternatywą dla dużego miasta. Takie podejście mieści się w koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, opartego o zasadę równoważenia jego trzech podstawowych czynników: społecznego, ekonomicznego i środowiskowego. Priorytety wsparcia rozwoju obszarów wiejskich muszą być komplementarne i powinny się uzupełniać z innymi politykami i strategiami, które określają główne cele i priorytety rozwojowe w obszarze polityki spójności.

## 5. Przewidywane zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej

Biorąc pod uwagę wyzwania, przed jakimi stoi rolnictwo europejskie w związku z procesem globalizacji (w tym przede wszystkim liberalizacji handlu międzynarodowego), jak również występujące różnicowanie technologiczne i strukturalne w rolnictwie między nowymi członkami UE w stosunku do krajów UE-15, Komisja Europejska podjęła prace zmierzające do dostosowania reguł WPR do zmieniających się warunków. Fakt postępującej globalizacji, któremu ulega także sektor rolno-spożywczy, w którym obserwuje się występowanie motywacji do podejmowania prac na rzecz intensyfikacji produkcji rolniczej oraz poprawy standardów jakościowych, we wszystkich ogniwach produkcyjnych łańcucha wytwarzania żywności, wymusza wprowadzenie jakościowych zmian w sposobie wykorzystywania pieniędzy podatnika na realizację WPR. Uwarunkowania rozwarstwienia ekonomicznego na świecie powodują powstawanie nowych technologii w warunkach podziału na biednych i bogatych. Kraje biedne i ich społeczeństwa są w skali globalnej postrzegane jako dostarczyciele surowca. Kraje bogate i ich społeczeństwa dzięki kapitałowi i rozbudowanej infrastrukturze, w tym również instytucjonalnej, zdominowały przetwórstwo i usługi związane z wytwarzaniem największej wartości dodanej w sektorze rolno-spożywym. Występująca asymetria zasobów i możliwości wytwórczych ulega, przynajmniej w niektórych regionach świata, zwłaszcza w Azji na terenie Chin i Indii dynamicznym zmianom, a występujące tam zjawisko przewag komparatywnych wprowadza całkiem nowe rozwiązania organizacyjne na globalnym rynku żywnościowym. Na zachodzące przemiany wpływ mają też decyzje Światowej Organizacji Handlu, a także rządów poszczególnych krajów. Stopniowe zwiększanie nakładów na badania w poszczególnych ogniwach łańcucha produkcji żywności i rozwój infrastruktury instytucjonalnej wspierającej handel i usługi związane z sektorem rolno-spożywym powoduje, że sektor ten postrzegany jest jako strategiczny z wielu politykach kształtujących współczesne i przyszłe warunki życia. Skala dostępności kapitału, a także coraz powszechniejsze stosowanie inżynierii genetycznej powiększa lukę między bogatymi i biednymi regionami świata wpływając na proces opracowywania strategii i reform WPR.

Współczesne podejście konsumenta do żywności, bazuje na zaufaniu do produktu i producenta. Przedsiębiorcy, producenci, czy towary na rynku przez dłużej na nim funkcjonowanie umacniają swoją pozycję. Zgromadzony kapitał umożliwia rozszerzenie zakresu i skali oddziaływania na rynek, zwiększoną kumulację renty kapitałowej i wartości dodanej związanej z przechowywaniem, przetwórstwem i dystrybucją żywności. Przyszłe reformy WPR powinny więc bazować na następujących założeniach:

- rolnictwo unijne stanowi kluczowy element realizacji światowej strategii żywnościowej;

- WPR wymaga adekwatnych i odpowiednich preferencji wspólnotowych wobec konkurentów spoza Unii Europejskiej, którzy nie podlegają bardzo wymagającym normom środowiskowym, społecznym i zdrowotnym, a które są stosowane we Wspólnocie;
- Unia Europejska powinna w większym stopniu uwzględnić różnorodność oczekiwań społecznych i próbować je zaspokajać;
- polityka rolna musi być utrzymana jako wspólna polityka w wymiarze finansowym i instytucjonalnym, jako warunek wstępny istnienia uczciwej konkurencji na jednolitym rynku.

Uwzględniając powyższe założenia w procesie reformowania WPR, a także by spełniła ona oczekiwania wszystkich zainteresowanych jej dalszym funkcjonowaniem należałoby zapewnić:

- skuteczną realizację zasady solidarności finansowej;
- skuteczną realizację zasady preferencji Wspólnoty, czyli pierwszeństwa zbytu na jej rynku własnych produktów rolnych;
- wyrównywanie poziomu wsparcia (i tym samym warunków konkurencji) w ramach WPR pomiędzy starymi i nowymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej;
- zapewnienie odpowiednich dochodów producentom rolnym zarówno pod względem ich poziomu, jak i zróżnicowania pomiędzy kategoriami (dystrybucja wsparcia w zależności od zdolności do generowania dochodów w nowych warunkach rynkowych);
- maksymalizacja efektów synergii i komplementarności z innymi politykami wspólnotowymi i krajowymi;
- dążenie do uproszczenia WPR, szczególnie pod względem technicznym, w celu ograniczenia obciążeń administracyjnych oraz zwiększenia przejrzystości prawodawstwa rolnego.

Niezależnie od planowanych dotychczas zmian we Wspólnej Polityce Rolnej szansą rozwoju rolnictwa europejskiego, a przez to wpływ na kształtowanie i zachowanie walorów środowiskowych na obszarach wiejskich jest, według Komisji Europejskiej, działalność na rzecz wykorzystania produkcji rolniczej na cele niepożywcze. To rozwiązanie jest zbieżne z realizacją przyjętych rozwiązań ograniczenia efektu cieplarnianego oraz poprawy bilansu energetycznego Europy. Rozwój odnawialnych źródeł energii umożliwi bardziej racjonalne zagospodarowanie pewnej części obszarów rolniczych, strukturalnych nadwyżek występujących na rynkach zbóż, roślin oleistych oraz okopowych, powstawanie nowych miejsc pracy oraz ochronę środowiska (ze szczególnym uwzględnieniem aspektu klimatycznego). W UE 27 pomimo podejmowania szeregu działań przez Parlament Europejski i Komisję Europejską, zmierzających do szerszego wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biomasy pochodzenia rolniczego do dnia dzisiejszego nie sporządzono bilansu potrzeb oraz możliwości surowcowych w zakresie

biomasy pochodzenia rolniczego. Przemysł elektroenergetyczny, jak też paliw ciekłych (w skali UE 27 oraz Polski) także nie określiły obecnego oraz docelowego zapotrzebowania na energię pochodzącą z biomasy. Jednak niezależnie od braku tych ocen w politykach unijnych, w tym i we WPR, zagadnienie wykorzystania na cele energetyczne produktów rolnych jest brane pod uwagę w opracowywaniu strategii rozwoju tego sektora w Europejskim Obszarze Gospodarczym

W ostatnich kilku latach wśród kreatorów polityk unijnych obserwuje się coraz większe zainteresowanie znaczeniem i rolą, jaką może w procesach zmian odegrać nauka, transfer wyników badań i procesy innowacyjne. Dyrektoriat Generalny Rolnictwa współpracując z Dyrektoriatem Generalnym Badań, Technologii i Rozwoju, a zwłaszcza z jego Stałym Komitetem ds. Badań w Rolnictwie, uwzględniając naukę jako podstawowe źródło rozwoju sektora rolno-spożywczego, zwraca uwagę zwłaszcza na jej znaczenie w kontekście zagwarantowania i ukierunkowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, tak by służyły one również dobru przyszłych pokoleń. Stopniowe zwiększanie nakładów na badania w poszczególnych ogniwach łańcucha produkcji rolniczej i na rozwój infrastruktury instytucjonalnej wspierającej handel i usługi związane z sektorem rolno-spożywczym, a także na rzecz poprawy warunków życia w regionach wiejskich, postrzegane powinno być jako działanie strategiczne w wielu politykach kształtujących współczesne i przyszłe warunki życia w krajach Unii Europejskiej. Dyskutowana od wielu lat kwestia budowy gospodarki opartej na wiedzy, a także poprawy efektywności wykorzystania wyników badań, nadal nie doprowadziła do wypracowania w skali globalnej systemowych rozwiązań poprawiających w sposób zdecydowany transfer wiedzy do praktyki.

## 6. Podsumowanie

Polski sektor rolno-spożywczy i regiony wiejskie w dalszym ciągu są silnie zróżnicowane, pod wieloma względami znacznie bardziej niż w większości innych państw należących do UE. Zróżnicowanie to dotyczy charakteru wiejskiej sieci osadniczej (w Polsce średnia wielkość wsi w regionach centralnych i wschodnich nie przekracza 200 mieszkańców) oraz jej znacznego rozproszenia, gęstości sieci małych miast (zwykle stanowiących lokalne ośrodki obsługi obszarów wiejskich), struktur gospodarczych (w tym struktury agrarnej), stopnia dezagraryzacji lokalnej gospodarki (zwłaszcza udziału rolnictwa w strukturze źródeł utrzymania), kapitału społecznego i ludzkiego (między innymi problem struktury kwalifikacji, struktury demograficznej) itp.

W najbliższych latach budżetowych polskie rolnictwo będzie poddane wpływom reformy WPR, dokonującej się pod wpływem globalizacji. Zmiany te wiązać się będą z redukcją cen instytucjonalnych (interwencyjnych, referencyjnych), re-

fundacji eksportowych i innych preferencji w zamian za płatności bezpośrednie. Polska jako członek Światowej Organizacji Handlu będzie zobowiązana do zastosowania się do porozumienia przyjętego po zakończeniu obecnej rundy negocjacyjnej Doha. Postępującą liberalizację światowego handlu żywnością i towarami rolnymi należy rozpatrywać jako szansę, ale i jednocześnie zagrożenie dla polskiego rolnictwa, które bez stosownych instrumentów wsparcia nie będzie w stanie efektywnie konkurować na jednolitym światowym rynku. Do szans możemy zaliczyć:

- występujące w rolnictwie jeszcze przez kilka lat przewagi komparatywne,
- wysoką jakość produktów,
- produkcję zdrowej żywności,
- możliwość zwiększenia produkcji.

Dotychczas przewagi komparatywne produktów polskich dotyczą głównie produktów nisko przetworzonych i wynikają one z niskiej opłaty siły roboczej i stosunkowo niewielkich nakładów drogich czynników produkcji (niewielkiej intensywności produkcji). Utrzymanie takiej sytuacji będzie trudne (nastąpi wzrost zarówno kosztów pracy, jak i wzrost zużycia droższych czynników produkcji wynikający z naturalnego procesu jej intensyfikacji). W związku z tym niezbędne są działania służące zwiększaniu efektywności produkcji w surowcowych ogniwach łańcucha żywnościowego (gospodarstwa rolne). Działania takie są niezbędne również w dalszych jego ogniwach (przetwórstwo, dystrybucja). Szansą, także w przyszłości dla produktów rolno-spożywczych jest, przy spełnieniu wymogów ich wysokiej jakości i bezpieczeństwa żywnościowego, posiadanie przewag cenowych w stosunku do konkurentów zagranicznych z obszaru Unii Europejskiej i na rynkach światowych oraz stosowanie odpowiednich strategii marketingowych.

Równie ważnym działaniem wobec sektora rolno-spożywczego i rozwoju obszarów wiejskich jest usunięcie barier transferu wyników badań do praktyki. Liczne analizy i obserwacja działalności w Polsce zaplecza naukowo-badawczego sektora rolnego oraz podmiotów działających w sektorze rolno-spożywczym i na obszarach wiejskich wykazały, że na tę sytuację wpływa wiele czynników, a do najważniejszych zaliczyć można:

- wysokie nakłady na wytworzenie przygotowanych do wdrożenia wyników badań,
- brak kompromisu między ceną a jakością oferowanego rozwiązania,
- funkcjonowanie rozdrobnionego odbiorcy wyników badań,
- niską skalę kapitału początkowego wdrożenia,
- niedobór funduszy wysokiego ryzyka,
- brak u odbiorców wyników badań kapitału ludzkiego zdolnego do realizacji wdrożeń,
- brak doradztwa naukowego,
- brak więzi ekonomicznych między doradcą naukowym a przedsiębiorcą.

Na tę sytuację nakłada się specyfika struktury organizacyjnej w sektorze rolno-spożywczym, a także mentalność ludzi pracujących w poszczególnych podmiotach gospodarczych tego sektora. Rolnictwo i przetwórstwo rolno-spożywcze w Polsce funkcjonuje w znacznym rozproszeniu, które uniemożliwia wykorzystanie wszystkich możliwych do zastosowania rozwiązań obniżających koszty produkcji, jak i zwiększenia wartości dodanej uzyskiwanej w poszczególnych jego ogniwach. W przygotowywanych rozwiązaniach systemowych konieczne jest, więc podjęcie wszelkich działań, które przyczyniałyby się do rozwoju procesów integracyjnych tak, aby istniejące przewagi znalazły odbicie w kosztach wytworzenia produktów finalnych. Elementem organizacyjnym, który jest niezbędny do osiągnięcia wspomnianych wyżej efektów jest rozwój integracji pionowej i poziomej poszczególnych ogniw sektora żywnościowego i poszczególnych producentów działających w tych samych branżach. Pomoc finansowa powinna być uzależniona od zawartych, wieloletnich kontraktacji na dostawy surowców rolnych. Jest to najbardziej podstawowa forma integracji pionowej. Jest to szczególnie ważne dla gospodarstw rolnych (ogniwo surowcowe) i przetwórców. Powinno to stymulować powstawanie w następnej kolejności bardziej złożonych form integracji pionowej, a także pobudzenie w rolnictwie wciąż mało zaawansowanego procesu integracji poziomej, przejawiającego się w tworzeniu grup producenckich. Szczególnego znaczenia w procesie rozwoju polskiego sektora rolnego i wprowadzania oczekiwanych zmian na obszarach wiejskich będą nabierały w najbliższych latach ustanawiane regulacje prawne dotyczące warunków wdrażania innowacji, które są podstawą realizacji działań na rzecz lepszego dostosowania rolnictwa i standardów życia na obszarach wiejskich.

## LITERATURA

1. Communication from the Commission - Proposal for decisions concerning the Seventh Framework Programme for Research and Technological development (2007-2013) – Building the Europe of Knowledge. Dokument 12521/1/05 REV 1, z dnia 26 września 2005 r.
2. Drücker P. F. (2000): *The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society*. Transaction Publishing, New Brunswick.
3. Kidd S. (2000): *Landscape Planning and the Regional Scale: an example from North West England*. *Landscape Research*, 25(3): 355-364, London.
4. Proposal for a Council Decision concerning the Specific Programme “Cooperation” implementing the 7<sup>th</sup> Framework Programme (2007-2013) of the European Community for research, technological development and demonstration activities. Dokument COM (2005) 440, z dnia 21 września 2005 r.

5. Proposal for a Council Regulation establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products - 16715/06 – COM (2006) 822 final - 16 April 2007.
6. Report from the Commission to the Council and the European Parliament - The agricultural situation in the European Union - 2005 Report - Document COM (2007) 130 final. - 26 March 2007.
7. Rocznik Statystyczny GUS, 2006, Warszawa.
8. Sprawozdanie „Eurostat – 2004-2006”.
9. Sprawozdanie z posiedzeń Grupy Roboczej Rady UE ds. Horyzontalnych Kwestii Rolnych podgrupa a) Uproszczenie Wspólnej Polityki Rolnej, w dniach 22-23 i 26 lutego 2007 r.

EUGENIUSZ K. CHYŁEK

## OCENA WPŁYWU ODDZIAŁYWANIA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ NA KIERUNKI ROZWOJU POLSKIEGO ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH

### STRESZCZENIE

Polski sektor rolno-spożywczy i regiony wiejskie, mimo dużych przemian w dalszym ciągu są silnie zróżnicowane. Pod wieloma względami, w tym między innymi pod względem struktury agrarnej, infrastruktury gospodarstw i obszarów wiejskich różnice są znacznie bardziej widoczne niż w większości innych państw należących do UE. Mimo występowania tych różnic dotychczasowe efekty oddziaływania WPR na wieś i rolnictwo są widoczne. Zmiany wywołane programami restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, spowodowały uruchomienie procedur dostosowawczych do reguł i standardów obowiązujących w Unii Europejskiej

W najbliższych latach budżetowych polskie rolnictwo będzie poddane wpływom reformy WPR, dokonującej się pod wpływem globalizacji. Zmiany te wiązać się będą z redukcją cen instytucjonalnych (interwencyjnych, referencyjnych), refundacji eksportowych i innych preferencji w zamian za płatności bezpośrednie. Perspektywy dla rozwoju sektora rolnego i obszarów wiejskich uwarunkowane będą, w stopniu dominującym, zakresem i skalą zmieniających się oczekiwań konsumentów wobec żywności. Będą też uzależnione od zgłaszanych preferencji, co do warunków życia mieszkańców wsi i małych miast znajdujących się na obszarach wiejskich. Przyszłość i szanse polskiego rolnictwa związane są ze spełnieniem wymogów wysokiej jakości i bezpieczeństwa żywnościowego produktów rolno-spożywczych oraz posiadaniem przewag cenowych w stosunku do konkurentów zagranicznych z obszaru Unii Europejskiej i na rynkach światowych.

EUGENIUSZ K. CHYŁEK

APPRECIATION OF COMMON AGRICULTURAL POLICY INFLUENCE ON DEVELOPMENT TRENDS IN POLISH AGRICULTURE AND RURAL AREAS

SUMMARY

Polish agri-food sector and rural areas with all the major changes performed, are still highly differentiated. In many respects, including among all agrarian structure, infrastructure of farms and rural areas, Polish agri-food sector they are much more differentiated than in majority of other countries belonging to the EU. The hitherto effects of counteraction of CAP on countryside and agriculture are visible. Changes, which were caused by restructuring and modernizing programs of agriculture, generated mobilization of adjustment procedures to rules used in the European Union.

In the next budget years, Polish agriculture will be subjected to influences of the CAP reform, which is under influence of globalization. These changes will be related to reduction of institutional prices (interventional and referential), export refundations and other preferences in exchange for direct payments. The perspectives for the development of agricultural sector and rural areas will be conditioned in major extend by scope and scale of changing consumer requirements towards food. They will be also conditioned by reported preferences with regard to living conditions of inhabitants of rural areas and small towns in rural areas. Further activities will be necessary in order to increase effectiveness of production in the links of raw material food chain (agricultural farms). Such activities will be also essential in the further links (processing, distribution). The chances for Polish agriculture are related to fulfilment of requirements of high quality and safety of agri-food products and price advantages over foreign competitors from the European Union area and world markets.