

# INSTRUMENTY WSPIERANIA PRZEKSZTAŁCENÍ STRUKTURALNYCH POLSKIEGO ROLNICTWA

RYTA IWONA DZIEMIANOWICZ<sup>\*</sup>, RENATA PRZYGODZKA<sup>\*\*</sup>

## 1. WSTĘP

Aczkolwiek udział polskiego rolnictwa w tworzeniu PKB w ciągu ostatnich lat systematycznie się zmniejsza<sup>1</sup>, to jednak w wielu regionach kraju rolnictwo pozostaje nadal jedną z ważniejszych gałęzi gospodarki, dając źródło utrzymania wielu mieszkańcom obszarów wiejskich. Ponieważ jednym z istotniejszych czynników wzrostu gospodarczego jest chłonność rynku wewnętrznego, stąd też sytuacja ekonomiczna rolnictwa w istotny sposób wpływa na ową chłonność. Należy pamiętać bowiem, że rolnicy to nabywcy nie tylko środków do produkcji rolnej, lecz również wielu różnorodnych artykułów konsumpcyjnych i dóbr trwałego użytkowania<sup>2</sup>. Ze statystyk wynika jednak, że polskie rolnictwo boryka się z wieloma problemami, do których przede wszystkim należy zaliczyć:

- zbyt duże zasoby siły roboczej i ich relatywnie niska jakość,
- dominacja gospodarstw małych, w których na ogół nie ma możliwości uzyskiwania odpowiedniego poziomu dochodów oraz wdrażania postępu technologicznego<sup>3</sup>,
- niski stopień specjalizacji gospodarstw,
- duży udział gospodarstw naturalnych<sup>4</sup>,

---

<sup>\*</sup> Dr Ryta Iwona Dziemianowicz, Uniwersytet w Białymstoku.

<sup>\*\*</sup> Dr Renata Przygodzka, Uniwersytet w Białymstoku.

<sup>1</sup> O ile w 1995 r. udział rolnictwa w tworzeniu PKB wynosił jeszcze 6%, to w 2003 r. już tylko 2,3%.

<sup>2</sup> Zwracał na to uwagę J. Lewandowski, pisząc: „Jeśli tak ujmemy miejsce rolnictwa w gospodarce narodowej, to modernizowanie tego sektora staje się warunkiem harmonijnego rozwoju całej gospodarki narodowej” [9, s. 489].

<sup>3</sup> Wśród 1850,3 tys. gospodarstw rolnych w 2003 r., 58,8% stanowiły gospodarstwa, których powierzchnia nie przekraczała 5 ha. Kolejne 22% to gospodarstwa o powierzchni od 5 do 10 ha. Natomiast udział gospodarstw przekraczających powierzchnię 10 ha wynosił 19% (należy tu jednak podkreślić, że gospodarstwa te obejmują prawie 60% UR).

<sup>4</sup> W 2003 r. wskaźnik towarowości rolnictwa wyniósł 64,9% i chociaż był o 13,8 punkta procentowego wyższy niż w roku 1995, to jednak poziom ten należy ocenić jako relatywnie niski.

- brak powiązań integracyjnych w sektorze rolno-spożywczym, co niewątpliwie ogranicza zdolności konkurencyjne gospodarstw i przedsiębiorstw przemysłu spożywczego,
- niedostatek kapitału, będący z jednej strony skutkiem relatywnie niskich dochodów rolniczych<sup>5</sup>, a z drugiej – trudności w dostępie do kredytu,
- niski poziom akumulacji, ograniczający poziom inwestycji,
- zła struktura kapitału trwałego (zbyt duży udział budynków i budowli) oraz znaczny stopień jego zużycia,
- relatywnie niski poziom rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej oraz otoczenia instytucjonalnego.

Całokształt powyższych problemów wiąże się przede wszystkim z ukształtowaną w przeszłości pod wpływem zróżnicowanych czynników strukturą rolnictwa. Zatem likwidacja bądź też zmniejszanie barier rozwojowych oznaczają konieczność wdrażania przekształceń strukturalnych rolnictwa i obszarów wiejskich<sup>6</sup>. Proces ten jest długotrwały i z całą pewnością nie dokona się samoczynnie. Wymaga zaangażowania wielu instrumentów oraz znacznych środków zarówno prywatnych, jak i publicznych<sup>7</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest wyjaśnienie istoty przekształceń strukturalnych rolnictwa oraz ukazanie przede wszystkim tych budżetowych instrumentów polityki rolnej, które je wspierają<sup>8</sup>. Należy bowiem pamiętać, iż nie każdy instrument służy temu celowi. Szczegółnej analizie poddane zostaną instrumenty dostępne w wyniku akcesji z Unią Europejską.

## 2. POJĘCIE STRUKTURY ROLNICTWA I PRZEKSZTAŁCEŃ STRUKTURALNYCH

Jak zaznaczono we wstępie, jednym z istotniejszych hamulców rozwojowych rolnictwa jest jego nieprawidłowa struktura. Tradycyjnie, w odniesieniu do rolnictwa, struktura kojarzy się przede wszystkim ze strukturą agrarną i dotyczy rozkładu gospodarstw chłopskich według ich obszaru. Współcześnie jednak pojęcie to należy traktować szeroko, co oznacza, że obejmuje ono również siłę

<sup>5</sup> O wysokości dochodów rolniczych decyduje przede wszystkim wielkość produkcji rolniczej oraz tzw. nożyce cen, które odzwierciedlają sytuację rynkową producenta rolnego. Ponieważ rolnictwo charakteryzuje wzrost globalnej produkcji rolnej, zatem na pogarszającą się relację dochodową wpływ mają ceny. Jeśli przyjąć poziom wskaźnika nożyc cen z 1995 r. za 100, to analogiczny wskaźnik w 2003 r. wyniósł zaledwie 68,4.

<sup>6</sup> Likwidacja bądź ograniczanie barier rozwojowych ma szczególnie znaczenie w kontekście zwiększenia konkurencyjności polskich gospodarstw.

<sup>7</sup> Należy w tym miejscu zgodzić się z twierdzeniem J. Wilkina, że potrzeba nadrobienia cywilizacyjnych i ekonomicznych zapóźnień rozwojowych wsi i rolnictwa należy do najpilniejszych zadań państwa, bowiem nie należy oczekiwać, że nadrobienie owych zapóźnień dokona się przez mechanizm rynkowy. Zatem „wielka aktywność państwa jest tu absolutnie nieodzowna” [17, s. 66].

<sup>8</sup> Należy podkreślić, iż w analizie nie uwzględniono w żadnej mierze instrumentów polityki handlowej (protekcjonizm rolny) oraz instrumentów polityki monetarnej, które również wykorzystywane są w pewnej skali w kształtowaniu procesów przekształceń strukturalnych rolnictwa.

produkcyjno-ekonomiczną gospodarstw<sup>9</sup>. Ta ostatnia z kolei zależy od ilości i jakości zasobów siły roboczej, wyposażenia w budynki i środki techniczne, kierunku produkcji, osiąganych wskaźników efektywnościowych (zwłaszcza wydajności), wielkości sprzedaży, charakteru powiązań z rynkiem. Wszystkie wymienione czynniki określają łącznie zdolność gospodarstw do akumulacji i rozwoju [13, s. 867].

Tak szerokie podejście do istoty struktury agrarnej sprawia, że definiując przekształcenia strukturalne uwzględnia się nie tylko zmiany struktury obszarowej, lecz w zasadzie prawie wszystkie aspekty gospodarki rolnej. Zatem pod pojęciem przekształceń (przemian) strukturalnych rolnictwa należy rozumieć całokształt zmian struktury czynników produkcji zaangażowanych w tym dziale gospodarki, struktury nakładów i dochodów, struktury produkcji oraz struktury przestrzennej rolnictwa. W tym kontekście można wyróżnić trzy aspekty przekształceń strukturalnych, tzn. aspekt sektorowy, regionalny i wewnątrzrolniczy [8, s. 350-351]. Aspekt sektorowy odnosi się do pożądanego (z punktu widzenia celów makroekonomicznych) umiejscowienia rolnictwa w gospodarce i oznacza np. udział rolnictwa w tworzeniu PKB, udział w zatrudnieniu siły roboczej, w inwestycjach itp. Aspekt regionalny uwzględnia zróżnicowanie przestrzenne poziomów rozwoju rolnictwa i wiąże się przede wszystkim z dążeniem do likwidacji znacznych dysproporcji rozwojowych w ujęciu regionalnym. Natomiast aspekt wewnątrzrolniczy dotyczy zmian w ramach struktury i powiązań wszystkich podsystemów samej gospodarki rolnej.

Przekształcenia strukturalne rolnictwa zajmują zróżnicowane miejsce w hierarchii celów rozwojowych. Na ogół są one zdeterminowane poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego i charakterem przyjętej polityki gospodarczej. Przez wiele lat w powojennej historii Polski przekształcenia strukturalne wiązały się przede wszystkim ze zmianami struktury własnościowej rolnictwa<sup>10</sup>. Obecnie postrzegane są najczęściej jako środek do osiągnięcia innych celów<sup>11</sup>. Należy jednak podkreślić, iż pomimo instrumentalnego charakteru, przekształcenia

---

<sup>9</sup> Takie podejście jest możliwe w warunkach nowoczesnego rolnictwa, w którym występuje substytucja czynników produkcji.

<sup>10</sup> Chodziło o likwidację własności prywatnej w rolnictwie, której istnienie było niezgodne z założeniami ideologicznymi komunistycznej partii sprawującej władzę. W trakcie istnienia PRL występowały szczególne okresy nasilonej aktywności państwa w tym względzie. Dotyczy to zwłaszcza okresu tzw. forsownej kolektywizacji rolnictwa, przypadającej na lata 1948-1954 oraz ponownej próby tzw. szybkiego uspołecznienia rolnictwa w latach 70. i 80. XX wieku, kiedy to nastąpił znaczny przepływ gruntów od gospodarstw indywidualnych do gospodarstw uspołecznionych. Odbywał się on w wyniku przymusowej likwidacji gospodarstw ekonomicznie słabych oraz przez przejmowanie ziemi przez państwo za emeryturę lub rentę.

<sup>11</sup> Na przykład A. Woś uważa, iż przemiany strukturalne są celem operacyjnym polityki rolnej, co oznacza, że stanowią one środek do osiągnięcia celów wyższego rzędu takich, jak chociażby wzrost produkcji rolniczej [19, s.188].

strukturalne rolnictwa mogą być ważnym celem polityki rolnej<sup>12</sup> zwłaszcza w sytuacji, gdy istnieje potrzeba ich przyspieszenia, czego bezpośrednim następstwem będzie modernizacja oraz poprawa efektywności ekonomicznej. Potrzeba taka niewątpliwie dotyczy polskiego rolnictwa, przy czym nie należy jej utożsamiać wyłącznie ze zmianami liczby gospodarstw i ich powierzchni. Obejmuje ona ponadto zmiany struktury kapitału, zasobów siły roboczej, nakładów, przestrzeni rolniczej itp., a zatem całej struktury rolnictwa. Dopiero łączne przemiany mogą przynieść pożądane efekty. Niezmiernie ważne w tym kontekście staje się przyjęcie odpowiednich kryteriów kształtowania przekształceń strukturalnych oraz odpowiedniego zestawu instrumentów, co jest trudnym przedsięwzięciem, z uwagi na często odmienne stanowiska ostatecznych decydentów<sup>13</sup>. To swoiste niezdecydowanie skutkuje brakiem „wizji i strategii rozwoju wsi i rolnictwa oraz bardzo niewielkim postępem w modernizacji rolnictwa w Polsce i może być uznane za jeden z ważniejszych przejawów słabości władzy państwowej” [17, s. 66]. Zdaniem Auterek, świadome wspieranie przemian strukturalnych rolnictwa przez państwo jest niezbędne, jednak kluczowym problemem pozostaje właściwy dobór instrumentów do ich realizacji. Takich instrumentów, które zapewnią rolnictwu odpowiednie miejsce w gospodarce narodowej, pozwolą mu na przezwyciężenie barier rozwojowych oraz zapewnią jego dalszy zrównoważony rozwój<sup>14</sup>.

### 3. INSTRUMENTY WSPIERANIA PRZEKSZTAŁCEŃ STRUKTURALNYCH ROLNICTWA PRZED AKCESJĄ Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Pomimo właściwych założeń przyjętych przez rząd w takich dokumentach, jak „Strategia dla rolnictwa i obszarów wiejskich” (1990 r.) czy też „Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa”, dotychczasowa polityka oddziaływania państwa na rolnictwo polegała zasadniczo na nieznacznym kory-

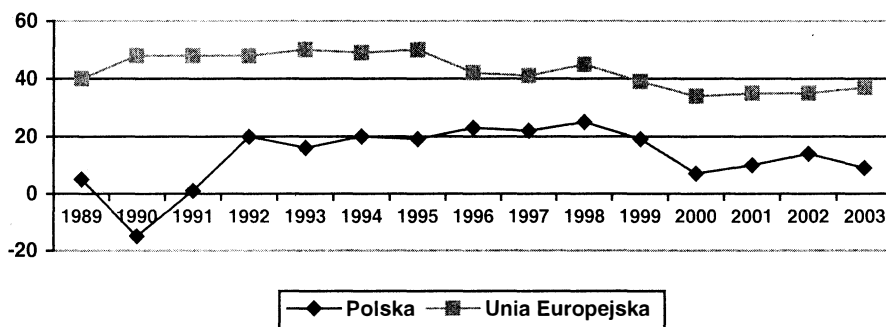
---

<sup>12</sup> Zdaniem A. Wosia możliwości rozwojowe rolnictwa w coraz mniejszym stopniu wynikają z uwarunkowań endogenicznych tego sektora, natomiast coraz bardziej zależą od polityki sektorowej, a przede wszystkim makroekonomicznej [18, s. 10].

<sup>13</sup> Najbardziej klasycznym przykładem w tym względzie są postawy liberałów z jednej strony i zwolenników aktywnej roli państwa – z drugiej. Zdaniem jednych, gospodarstwa rolne należy traktować jak wszystkie pozostałe podmioty gospodarcze, a rynek powinien wyeliminować nieefektywne jednostki, w wyniku czego nastąpią procesy koncentracji ziemi i kapitału, uruchamiające procesy technicyzacji i modernizacji [2]. Natomiast zwolennicy drugiej opcji są skłonni subsydiować wszystkie typy gospodarstw, nie dopuszczając do upadku części z nich, argumentując to np. wysokimi kosztami utrzymania migrantów ze wsi. Prawda i słuszość, jak to zwykle bywa, znajdują się gdzieś pośrodku. Specyfika gospodarki rolnej sprawia, że nie można jej utożsamiać jedynie z produkcją surowców. Należy pamiętać bowiem, że produkcja rolna odbywa się w ścisłym powiązaniu ze środowiskiem zarówno przyrodniczym, jak i społecznym, w związku z czym kluczowym kryterium dokonywania przekształceń strukturalnych powinno być zachowanie równowagi pomiędzy tymi środowiskami. Zwracali uwagę na ten problem już dziesięć lat temu m.in. A. Woś [s. 356-357], F. Tomczak [14, s. 384-385] i w dalszym ciągu jest on niezwykle aktualny.

<sup>14</sup> Wskazane cele są zbieżne z koncepcją zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich, którą w szczegółach wyjaśnia J. Wilkin [16, s. 158-159].

gowaniu mechanizmów rynkowych. O skali owej korekty świadczy relatywnie niski poziom wskaźnika PSE (*Producer Support Estimate*), który w 2003 r. wyniósł 9%, podczas gdy w Unii Europejskiej 37%<sup>15</sup> (rysunek 1).



**Rysunek 1.** Wskaźnik PSE w latach 1989-2003 (w %).

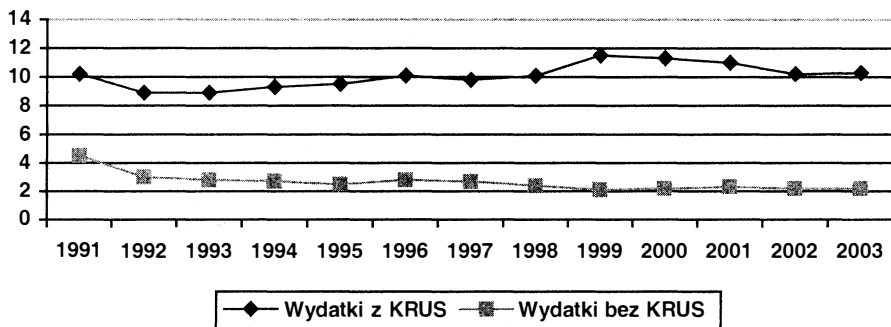
Źródło: opracowanie własne na podstawie [1 i 10].

Wśród instrumentów oddziaływania na rolnictwo dominowały wydatki budżetowe. Obejmują one dotacje i subwencje, wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe, dopłaty do odsetek od kredytów na cele rolne. Wśród wydatków ogólnych w budżecie państwa uwzględnia się również te, które stanowią transfery wewnętrzne, tzn. dotacje dla Agencji Rynku Rolnego (ARR), dotacje dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oraz dotacje do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). W 2003 r. wydatki budżetowe na rolnictwo wyniosły 20.011 mln zł, co stanowiło 10,29% zrealizowanych wydatków budżetowych (rysunek 2). Dominującą częścią tych wydatków stanowiły dotacje do KRUS, które wyniosły 15.690 mln zł (ponad 8% ogółu wydatków budżetowych i 78% wydatków skierowanych do rolnictwa).

Z przytoczonych danych jednoznacznie wynika, iż dotychczasowe transfery do rolnictwa miały charakter zdecydowanie socjalny, co niewątpliwie nie służy przemianom strukturalnym. Pozytywnie należy ocenić te wydatki, których celem jest wspieranie procesów inwestycyjnych i modernizacyjnych w rolnictwie i w jego otoczeniu. Są nimi przede wszystkim dotacje do ARiMR oraz wszelkie środki wydatkowane na postęp biologiczny i doradztwo rolnicze. Istotnym aspektem owych wydatków są efekty mnożnikowe. Można ich oczekiwać w wyniku obniżania kosztów produkcji i wywoływania pozytywnych skutków dochodowych, co w konsekwencji podnosi zdolności akumulacyjne i – doce-

<sup>15</sup> Wskaźnik PSE, określanej w Polsce jako Ekwiwalent Subwencji dla Producentów Rolnych, jest miernikiem oceniającym skalę transferów otrzymywanych przez rolnictwo w stosunku do wartości finalnej produkcji.

lowo - inwestycyjne rolników. Udział tego typu wydatków w ogólnych wydatkach budżetowych na rolnictwo wyniósł w 2003 r. około 12%.



**Rysunek 2.** Udział rolnictwa w ogólnych wydatkach budżetowych w latach 1991-2003 (w %).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Obok wydatków budżetowych szczególnym instrumentem wspierania rolnictwa jest system opodatkowania gospodarstw rolnych. Wsparcie to wyraża się przede wszystkim zwolnieniem gospodarstw z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych (za wyjątkiem dochodów uzyskiwanych z tzw. działów specjalnych), przy jednoczesnym symbolicznym wręcz opodatkowaniu podatkiem rolnym. Szereg badań prowadzonych przez Autorki wskazuje jednak, że podatek ten nie oddziałuje pozytywnie na przekształcenia strukturalne [m.in. 5, s. 448; 6, s. 98-99; 7, s. 80-81].

Większość dotychczasowych programów wspierania rolnictwa finansowanych z budżetu państwa będzie w najbliższej przyszłości ulegać likwidacji, bądź też będzie miało drugoplanowe znaczenie wobec instrumentów unijnych.

#### 4. INSTRUMENTY WSPIERANIA PRZEKSZTAŁCENŃ STRUKTURALNYCH ROLNICTWA W PIERWSZYCH LATACH CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Akcesja Polski z Unią Europejską oznacza istotną zmianę zarówno w odniesieniu do skali<sup>16</sup>, jak i mechanizmów finansowania rolnictwa. Wynika to przede wszystkim z możliwości partycypowania polskich rolników<sup>17</sup> w środkach unijnych przewidzianych na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), na którą przeznaczają się prawie połowę budżetu UE. Ale nie jest to jedyna możliwość

<sup>16</sup> Zgodnie z projektem budżetu na rolnictwo w 2005 r., wydatki na rolnictwo (bez środków UE) zwiększą się z 5352,2 mln zł w 2004 r. (bez KRUS) do 7985,0 mln zł w 2005 r. Natomiast z uwzględnieniem środków z UE wydatki te wyniosą odpowiednio 11092,9 mln zł i 16513,3 mln zł. Zatem zakres wsparcia rolnictwa zwiększy się dwukrotnie.

<sup>17</sup> Oczywiście na warunkach wynegocjowanych w Kopenhadze.

korzystania ze wsparcia UE. Najogólniej rzecz biorąc, rolnicy mogą obecnie korzystać z następujących form pomocy:

- dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych (w całości finansowanych z budżetu UE) i płatności uzupełniających (finansowanych częściowo ze środków krajowych, a w części ze środków UE przesuniętych z finansowania PROW) – są to instrumenty I filaru WPR;
- realizacji różnorodnych programów w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), finansowanego przede wszystkim ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (EAGGF) – są to instrumenty II filaru WPR oraz instrumenty określone w Traktacie Akcesyjnym dla nowych państw członkowskich;
- realizacji inwestycji w gospodarstwach, przedsiębiorstwach rolnych i otoczeniu rolnictwa w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, finansowanego głównie ze środków Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (EAGGF);
- utrzymanych dotychczasowych form krajowej pomocy państwa, zgodnych z zasadami WPR;
- programów rozwoju regionalnego finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF);
- realizacji programów, których celem jest rozwój zasobów ludzkich, finansowanych z Europejskiego Funduszu Socjalnego (ESF);
- w ramach działań interwencyjnych.

Spośród wymienionych możliwości wspierania rolnictwa należy zwrócić uwagę na te, które bezpośrednio dotyczą gospodarstw rolnych, a zatem: dopłaty bezpośrednie, PROW oraz SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”. Najbardziej powszechnym instrumentem są niewątpliwie dopłaty bezpośrednie. Można mieć jednakże poważne wątpliwości, czy instrument ten wspiera przekształcenia strukturalne rolnictwa. Jak wykazali bowiem amerykańscy ekonomiści rolni, rolników charakteryzuje wyższa skłonność do konsumowania dochodów ze źródeł pozarolniczych i dopłat rządowych niż z dochodów rolniczych [4] co oznacza, że w części gospodarstw dopłaty wykorzystane będą raczej na cele konsumpcyjne, a nie inwestycyjne.

Instrumenty ujęte w PROW mają służyć trwałemu i zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich. Do instrumentów tych należą renty strukturalne, wspieranie gospodarstw niskotowarowych, wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych, zalesianie gruntów rolnych, dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE, grupy producentów rolnych, uzupełnienie płatności bezpośrednich oraz pomoc techniczna. Z analizy finansowej PROW wynika, że środki finansowe skoncentrowano na dwóch działaniach, tzn.

rentach strukturalnych, na które zaplanowano budżet w wysokości 640 mln euro oraz wspieranie działalności rolniczej na ONW z budżetem ponad 970 mln euro<sup>18</sup>, co stanowi 44,8% całkowitego budżetu PROW. Według wielu opinii nie jest to pozytywne zjawisko, ponieważ środki skoncentrowano na działaniach o charakterze osłonowo-socjalnym. Zdaniem Auterek jednak, uwzględnienie celu jakim są przemiany strukturalne, pozwala na stwierdzenie, że renty strukturalne niewątpliwie temu celowi mogą służyć i to w sposób bezpośredni. Wynika to z faktu, że ich efektem będzie po pierwsze - przyspieszenie wymiany pokoleniowej w gospodarstwach rolnych, po drugie – potencjalny wzrost koncentracji ziemi, a po trzecie – zapewnienie dochodów rolnikom przechodzącym na wcześniejszą emeryturę. Osiągnięcie tak nakreślonych efektów implementacji rent strukturalnych jest dalece prawdopodobne. Świadczy o tym duże zainteresowanie rolników tym instrumentem. Poczynając od 1 sierpnia do 15 września 2004 r. rolnicy złożyli ponad 16,5 tys. wniosków, a przewiduje się, że w ciągu trzech lat pomoc z tego działania otrzyma około 60 tys. rolników.

Sektorowy Program Operacyjny (SPO) „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” stanowi element składowy Narodowego Planu Rozwoju [15]. Z ogólnej alokacji funduszy strukturalnych dla Polski, która wynosi 8631,11 mln euro, do wykorzystania w ramach analizowanego programu jest 1192,69 mln euro, co łącznie z wymaganym publicznym współfinansowaniem krajowym daje kwotę 1784,15 mln euro. SPO jest skierowany przede wszystkim do gospodarstw silniejszych ekonomicznie, ponieważ (zgodnie z przyjętą w polityce strukturalnej zasadą współfinansowania) wymaga od beneficjentów zaangażowania środków własnych. Instrumenty przewidziane do wdrażania w ramach SPO służą realizacji trzech celów strategicznych, tzn. Celowi I „Poprawa konkurencyjności oraz trwałego i zrównoważonego rozwoju sektora rolnego”, Celowi II „Wsparcie przemysłu przetwórczego w celu poprawy jego pozycji konkurencyjnej” oraz Celowi III „Wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich” [11]. Zostały one podzielone według trzech priorytetów, czyli:

1. Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym, który obejmuje następujące instrumenty:
  - inwestycje w gospodarstwach rolnych,
  - ułatwianie startu młodym rolnikom,
  - szkolenia,
  - wsparcie doradztwa rolniczego,
  - poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych;
2. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, który obejmuje takie instrumenty, jak:
  - przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych,

<sup>18</sup> Budżety te obejmują lata 2004-2006.



- scalanie gruntów,
  - odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego wsi,
  - różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów,
  - gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi,
  - rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem,
  - pilotażowy program Leader +;
3. Pomoc techniczna, obejmująca:
- wsparcie systemu zarządzania i wdrażania Programu,
  - rozwój instytucjonalny,
  - informowanie i promocja Programu.

Zastanawiając się nad wpływem wymienionych instrumentów na przekształcenia strukturalne w zasadzie należałoby stwierdzić, iż większość z nich w mniejszym lub większym stopniu takie przełożenie będzie miała zwłaszcza przy szeroko pojmowanej istocie tych przemian. Jednak na szczególną uwagę zasługują dwa instrumenty, a mianowicie: *inwestycje w gospodarstwach rolnych* oraz *różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań i alternatywnych źródeł dochodów*. Pierwszy z nich, czyli *inwestycje w gospodarstwach rolnych* wiąże się z pomocą, która może być przyznana na realizację projektów przyczyniających się do poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych przez oddziaływanie na wzrost jakości produkcji, jej skalę i profil, obniżenie kosztów oraz spełnienie wymagań w zakresie ochrony środowiska, higieny i warunków utrzymania zwierząt. Ogólnie oznacza to modernizację gospodarstw, która odgrywa istotną rolę w przekształceniach strukturalnych. Pewnym ograniczeniem skuteczności tego instrumentu jest przewidywana liczba wspartych inwestycji, która według szacunków ma wynieść około 17 tys.<sup>19</sup> Natomiast drugi instrument - *różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań i alternatywnych źródeł dochodów* dotyczy pomocy w realizacji projektów związanych z uruchomieniem lub rozwojem działalności dodatkowej w zakresie agroturystyki, usług związanych z turystyką i wypoczynkiem, usług na rzecz rolnictwa i gospodarki leśnej, drobnego przetwórstwa produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych, sprzedaży bezpośredniej przede wszystkim własnych produktów, wytwarzania materiałów energetycznych z biomasy, rzemiosła i rękodzielnictwa, czy też drobnych usług na rzecz mieszkańców

---

<sup>19</sup> Należy podkreślić, iż na realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych przewidziano około 30% ogółu środków budżetowych SPO. Jednak ustalenie maksymalnego progu pomocy na wysokości 300 tys. zł automatycznie zmniejsza liczbę potencjalnych beneficjentów pomocy. Z danych ARiMR wynika, iż na podstawie złożonych dotychczas wniosków o pomoc w ramach inwestycji w gospodarstwach rolnych, średnia kwota dofinansowania wynosi 118 tys. zł [3].

obszarów wiejskich. Wdrażanie analizowanego instrumentu w oparciu o zasoby gospodarstwa rolnego sprzyjać będzie wielofunkcyjnemu rozwojowi gospodarstw i obszarów wiejskich, który od dłuższego już czasu jest postulowanym kierunkiem przekształceń strukturalnych rolnictwa. Upowszechnienie działalności gospodarczej zbliżonej do rolnictwa oznacza także większą aktywność ekonomiczną, zawodową i społeczną mieszkańców obszarów wiejskich. Zatem o ile założenia instrumentu *różnicowanie działalności...* należy ocenić bardzo pozytywnie, to jednak nie można stwierdzić, że instrument ten będzie powszechny. Wynika to ze stosunkowo skromnego budżetu, jaki przyznano na jego realizację, czyli 107 mln euro<sup>20</sup>.

## 5. PODSUMOWANIE

Przeprowadzone w referacie rozważania pozwalają na wysnucie następujących konkluzji:

- polskie rolnictwo stanęło na drodze istotnych przekształceń strukturalnych, które są warunkiem osiągnięcia zdolności do konkurencyjności z rolnikami Unii Europejskiej;
- proces ten wymaga zaangażowania wielu instrumentów oraz znacznych środków finansowych;
- instrumenty wspierania przekształceń strukturalnych powinny zapewnić rolnictwu odpowiednie miejsce w gospodarce narodowej, powinny pozwolić na przezwyciężenie barier rozwojowych oraz zapewnić jego dalszy zrównoważony rozwój, zatem ważny jest odpowiedni ich dobór;
- wśród instrumentów występujących w dotychczasowej polityce realizowanej względem rolnictwa ważną rolę odgrywały wydatki budżetowe, przy czym biorąc pod uwagę ich zdolność do wspierania przekształceń strukturalnych za szczególnie istotne należy uznać przede wszystkim dotacje do ARiMR, dopłaty do oprocentowania kredytów oraz wszelkie środki wydatkowane na postęp biologiczny i doradztwo rolnicze; należy podkreślić jednak relatywnie niski zakres owego wsparcia;
- dzięki akcesji z Unią Europejską zasadniczo zmieniły się zarówno skala, jak i zakres wsparcia przekształceń strukturalnych rolnictwa;
- z punktu widzenia przekształceń strukturalnych, wśród instrumentów dostępnych w ramach WPR, PROW i SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” za szczególnie ważne, bowiem oddziałujące bezpośrednio, uznać można renty strukturalne, inwestycje w gospodarstwach rolnych oraz wsparcie w zakresie różnicowania działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań i alternatywnych źródeł dochodów;

<sup>20</sup> Jeśli przyjąć, że każdy ze składających wniosek będzie się ubiegał o górną granicę wsparcia, czyli kwotę 100 tys. zł. pieniędzy wystarczy na realizację niecałych 4,5 tys. projektów.

- wymienione instrumenty sprzyjać będą wymianie generacyjnej w rolnictwie, koncentracji ziemi, dalszej modernizacji silniejszych ekonomicznie gospodarstw oraz pełniejszemu wykorzystaniu zasobów produkcyjnych gospodarstw.

## LITERATURA

1. *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, OECD, Paris 1999.
2. Balcerowicz L., *Wieś, rolnictwo, wolny rynek*, Fundacja M. Rataja, Warszawa 1993.
3. Biuletyn Informacyjny MRiRW oraz ARiMR Nr 11-12/2004(91).
4. Carriker G.L., Langemeier M.R., Schroeder T.C, Featherstone A.M., *Propensity to Consume Farm Family Disposable Income from Separate Sources*. "American Journal of Agricultural Economics" 1993, Vol. 75.
5. Dziemianowicz R. I., Przygodzka R., *Funkcje podatków i ocena ich sprawności w rolnictwie*, [w:] A. Pomorska (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003.
6. Dziemianowicz R. I., Przygodzka R., *Obciążenia podatkowe gospodarstw rolnych w Polsce*. [w:] J. Sikorski (red.), *Podatki a polityka fiskalna państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002.
7. Dziemianowicz R. I., Przygodzka R., *Ocena stymulacyjnej funkcji podatku rolnego*, [w:] J. Sikorski (red.), *Reforma systemu podatkowego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.
8. Kowalczyk S., *Przestanki zmian strukturalnych w rolnictwie*, „*Ekonomista*” 1993, nr 3.
9. Lewandowski J., *Rolnictwo we współczesnej gospodarce Polski*, „*Ekonomista*” 1994, nr 4.
10. OECD. PSE/CSE database 2004.
11. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 września 2004 r. w sprawie przyjęcia SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, Dz.U. nr 197, poz. 2032.
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, Dz.U. nr 149, poz. 1567.
13. Szemberg A., *Struktura agrarna i polityka strukturalna* [w:] A. Woś, *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998.
14. Tomczak F., *Interwencjonizm agrarny i instrumenty polityki rolnej*, „*Ekonomista*” 1994, nr 3.
15. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz.U. nr 116, poz. 1206.
16. Wilkin J., *Dlaczego potrzebujemy długookresowej strategii zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce?*, „*Wieś i Rolnictwo*” 2004, nr 2(123).
17. Wilkin J., *Funkcjonowanie państwa a wieś i rolnictwo – oczekiwania, rozczerowania, potrzeby*, „*Wieś i Rolnictwo*” 2001, nr 1.
18. Woś A., *Konkurencyjność polskiego sektora żywnościowego. Synteza*, IERiGŻ, Warszawa 2003.
19. Woś A., *Podstawy nauki o polityce rolnej*, Warszawa 1987.
20. Woś A., *Strategia rozwoju sektora żywnościowego w Polsce*, „*Ekonomista*” 1994, nr 3.