

Instytut Ekonomii, Zakład Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej,
Uniwersytet M. Curie-Skłodowskiej w Lublinie

MONIKA WOJTAS

*Wspólna polityka rolna a przemiany strukturalne
w rolnictwie Unii Europejskiej*

Common Agricultural Policy and structural changes in the EU agriculture

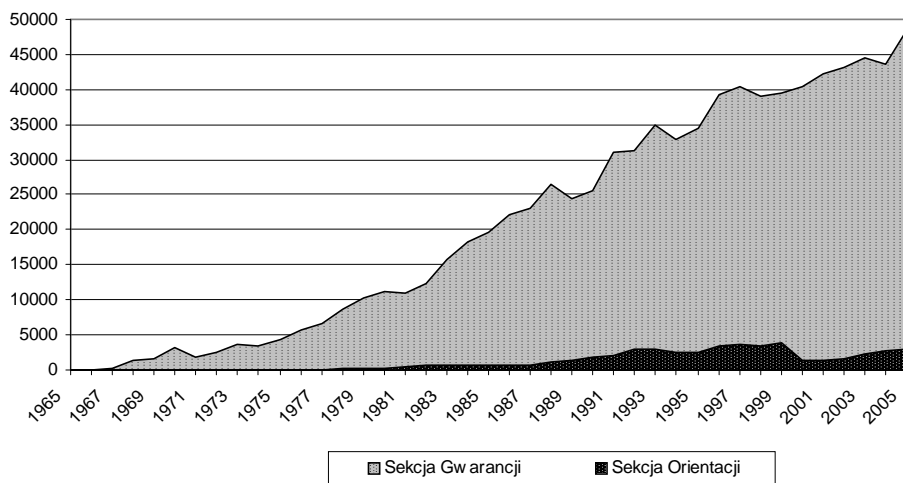
Abstract: Od początku funkcjonowania wspólnej polityki rolnej w EWG, którą wprowadzono na mocy traktatu rzymskiego o EWG z 1957 roku, jej elementem była polityka strukturalna nastawiona na długookresowe zmiany w strukturze gospodarstw rolnych. Do tej części WPR nie przywiązywano jednak dużej wagi ani nie przeznaczano znacznych środków na jej wdrażanie. W związku z tym efekty jej realizacji nie były znaczące, a przemiany strukturalne w rolnictwie następowały na skutek zmian w innych sektorach gospodarki. W ciągu 50 lat funkcjonowania polityki rolnej znacznie spadł udział zatrudnionych w rolnictwie i zmniejszyła się liczba gospodarstw rolnych. Towarzyszył temu wzrost liczby dużych gospodarstw i zwiększenie się średniej powierzchni gospodarstwa.

WPROWADZENIE

Introduction

Przedmiotem interwencji państwa o charakterze strukturalnym jest pomoc w przezwyciężaniu barier blokujących rozwój w ujęciu długookresowym. Podstawowym kryterium odróżniającym ją od polityki cenowo-rynkowej jest oczekiwanie efektów w dłuższym przedziale czasowym. Często wręcz cele krótkookresowe są sprzeczne z celami perspektywicznymi. Celem polityki strukturalnej w rolnictwie jest zwiększanie wydajności gospodarstw rolnych przez racjonalizację i unowocześnienie ich struktur. Polityka rozwoju obszarów wiejskich (polityka strukturalna) była częścią wspólnej polityki rolnej (WPR) od pierwszych

lat jej funkcjonowania.¹ Nie poświęcano jej jednak znacznej uwagi ani środków. Wynikało to z deficytu żywności, występującego w okresie tworzenia podstaw WPR, którego skutkiem było priorytetowe traktowanie interwencji typu rynkowego nad strukturalną. Pierwsze dyrektywy strukturalne zostały przyjęte w roku 1972 jako efekt reformy Mansholta. Polityka strukturalna polegała jednak przede wszystkim na koordynacji polityk krajowych.² Także środki finansowe przeznaczone na działania strukturalne stanowiły jedynie drobną część budżetu wspólnej polityki rolnej. Na Sekcję Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF*), z której finansowano zmiany technologiczne i przekształcenia strukturalne w rol-



Rys. 1. Wydatki Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji i Sekcja Gwarancji w latach 1965–2006 (w mln €)
Expenditure of European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – Guidance and Guarantee Section in 1965–2006 (in mio €)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: European Communities, *The Community Budget: the facts in figures*, 2000 edition, Luxembourg 2000, s. 28–32; European Communities, *Financial Report 2005*, Luxembourg 2006, s. 148–153.

¹ Cele wspólnej polityki rolnej zostały określone w podpisanym w 1957 roku traktacie rzymskim o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Podstawowe zasady funkcjonowania tej polityki wypracowywano w latach 60. XX wieku. Por. E. F o u i l l e u x, *The common agricultural policy*, [w:] M. Cini [red.], *European Union Politics*, Oxford University Press, 2003, s. 247–248.

² M. C i e p i e l e w s k a, *Wspólna polityka rolna*, [w:] B. Mucha-Leszko [red.], *Polityka społeczno-ekonomiczna Unii Europejskiej*, „Biuletyn Europejski” 1998, nr 4, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1999, s. 33–34.

nictwie³, przypadało średnio zaledwie 5% środków Funduszu⁴ (por. rys. 1). Dlatego też przemiany strukturalne w rolnictwie przebiegały w powolnym tempie, które wyznaczała rezygnacja starszych rolników z prowadzenia gospodarstw oraz ogólna sytuacja gospodarcza państw członkowskich.⁵ Celem niniejszego opracowania jest prezentacja najważniejszych działań w ramach wspólnotowej polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz próba oceny ich wpływu na zmiany strukturalne w rolnictwie Wspólnoty.

POLITYKA STRUKTURALNA W ROLNICTWIE Structural policy in agriculture

Działania Wspólnoty o charakterze strukturalnym w rolnictwie podlegały ewolucji i w zależności od celów, jakim służyły, można wyróżnić 4 etapy ich rozwoju⁶:

1) Do lat 70. celem było zmniejszenie liczby gospodarstw i ludności zawodowo czynnej w rolnictwie, tworzenie gospodarstw o zdrowej strukturze ekonomicznej oraz wycofanie z produkcji najmniej urodzajnych gruntów.

2) W latach 70. zadaniem polityki strukturalnej była modernizacja gospodarstw, podejmowanie działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich i rozwój kształcenia.

3) W latach 80. dążono do regionalizacji polityki strukturalnej, a więc przede wszystkim wyrównywania szans rozwojowych regionów najsłabiej rozwiniętych.

4) Od początku lat 90. celem stało się podnoszenie konkurencyjności rolnictwa, ale także zaczęto kłaść większy nacisk na kwestie ochrony środowiska oraz krajobrazowo-kulturowych walorów obszarów wiejskich.

Pierwsze wspólne instrumenty polityki strukturalnej zaczęto wprowadzać na początku lat 70. jako efekt reformy proponowanej przez holenderskiego komisarza ds. rolnictwa S. Mansholta. W roku 1972 przyjęto trzy dyrektywy dotyczące wsparcia dla modernizacji gospodarstw (159/72), odchodzenia od pracy w rolnictwie (160/72) oraz kształcenia (161/72).⁷ Propozycje w ramach planu Man-

³ Od roku 1999 działania strukturalne były także współfinansowane przez Sekcję Gwarancji Funduszu.

⁴ B. Mucha - Leszko, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE – przesłanki i uwarunkowania zmian systemowych*, „Annales UMCS”, sectio H, vol. XXXVIII, 2004, s. 31.

⁵ J. Rowiński, *Wspólna polityka rolna*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec [red. nauk.], *Unia Europejska*, t. 1, IKiCHZ, Warszawa 2004, s. 150.

⁶ M. Spychalski, *Wspólna polityka rolna a wsparcie rozwoju rolnictwa oraz obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] G. Wojtkowska-Łodej [red. nauk.], *Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003, s. 198.

⁷ Pierwsza z dyrektyw wprowadzała pożyczki o preferencyjnej stopie procentowej dla gospodarstw, które opracowały plany rozwoju. Druga przewidywała pomoc dla rolników, którzy rezyg-

sholta były dużo bardziej radykalne i dotyczyły restrukturyzacji rolnictwa w kierunku dużych wyspecjalizowanych podmiotów, znacznego zmniejszenia liczby zatrudnionych i wycofywania ziemi spod użytkowania rolniczego.⁸ Te propozycje nie zyskały jednak aprobaty i zrezygnowano z nich pod wpływem protestów środowisk rolniczych, a przyjęte dyrektywy były wdrażane w krajach członkowskich z dużym opóźnieniem. W roku 1975 przyjęta została dyrektywa o specjalnej pomocy dla rolnictwa w regionach górskich i innych strefach o niekorzystnych warunkach naturalnych (268/75), która po raz pierwszy uwzględniała regionalne zróżnicowanie rolnictwa związane z odmiennymi właściwościami środowiska naturalnego.⁹ Kompetencje wspólnotowe w dziedzinie polityki strukturalnej ograniczone były jednak w pierwszych latach do koordynowania i harmonizacji z celami Wspólnoty polityk narodowych. Dyrektywy nie były obligatoryjne, określały jedynie warunki, jakie muszą być spełnione, aby uzyskać finansowanie z Sekcji Orientacji EAGGF.

Kolejne instrumenty wprowadzone zostały wraz z próbą reformy WPR w połowie lat 80. W dziedzinie polityki strukturalnej przewidziano m.in. pomoc dla gospodarstw ekstensyfikujących produkcję, premie za wycofywanie ziemi z użytkowania rolniczego, a także program wcześniejszych emerytur rolniczych¹⁰ – były to instrumenty zachęcające do ograniczania produkcji, a ich wprowadzenie wynikało z rosnącego problemu nadwyżek w rolnictwie Wspólnot. W roku 1988 Sekcja Orientacji EAGGF została włączona do funduszy strukturalnych wraz z reformą tych funduszy. Wynikało to z założenia, że problemy strukturalne rolnictwa wiążą się z ogólną niekorzystną sytuacją gospodarczą konkretnych regionów i dlatego też ich rozwiązanie wymaga zastosowania kompleksowych programów rozwoju regionalnego.¹¹

Istotna zmiana i zwiększenie roli strukturalnego odcinka polityki rolnej nastąpiły w latach 90. w związku z reformą Mac Sharry'ego. Doszło wtedy do istotnej reorientacji WPR w kierunku społecznych funkcji rolnictwa, a jej skutkiem było wprowadzenie tzw. środków towarzyszących (*accompanying measures*), czyli uzupełniających politykę rynkową instrumentów polityki strukturalnej. Należą do nich: 1) akcja „rolnictwo–środowisko”, która przewiduje premie dla rolników podejmujących działania na rzecz ochrony środowiska; 2) program

nowali z prowadzenia gospodarstw i przekazywali ziemię rolnikom realizującym plany rozwoju. Z kolei trzecia miała przyczynić się do poprawy kwalifikacji zawodowych rolników przez sieć doradztwa i szkolenia. J. Borowiec, K. Wilk, *Integracja europejska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 359–360.

⁸ R. Fennell, *Reform of the CAP*, „Journal of Common Market Studies” 1987, nr 1, s. 61.

⁹ Szczegółowe postanowienia wymienionych dyrektyw prezentuje M. Ciepielewska, *Wspólna polityka rolna EWG*, PWN, Warszawa 1981, s. 275–292.

¹⁰ J. Borowiec, K. Wilk, *op. cit.*, s. 360.

¹¹ M. Ciepielewska, *Wspólna polityka rolna...*, s. 35.

zalesiania gruntów oraz 3) zmieniony system przyspieszonych emerytur rolniczych.¹² Do finansowania strukturalnego odcinka WPR zostały także zaangażowane środki Sekcji Gwarancji EAGGF, które tradycyjnie przeznaczano na interwencję rynkową.

Opublikowany w 1997 roku tzw. Raport Buckwella „W kierunku wspólnej polityki rolnej i obszarów wiejskich”¹³ zaproponował nowy kompleksowy model przyszłej polityki UE wobec rolnictwa – polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich. Miałby on składać się z czterech głównych elementów: stabilizacji rynku, zachowania środowiska naturalnego i krajobrazu, programów rozwoju wsi oraz przejściowej pomocy przystosowawczej.¹⁴ Najważniejszym przesłaniem wynikającym z Raportu jest redukcja roli interwencji rynkowej na rzecz polityki strukturalnej. Jednak propozycje zawarte w tym opracowaniu nie zostały w istotny sposób uwzględnione w kolejnej reformie WPR, tzw. Agendzie 2000. Zmiany wprowadzone tą reformą zostały wywołane m.in. planowanym wówczas wschodnim rozszerzeniem UE i związanymi z tym dodatkowymi kosztami prowadzenia polityki rolnej.¹⁵

Najważniejsze zadania, jakie były realizowane za pośrednictwem polityki rozwoju wsi (tzw. II filaru WPR) w latach 2000–2006, to¹⁶:

1) restrukturyzacja gospodarstw nakierowana na wzrost ich powierzchni, a przez to zwiększenie efektywności gospodarowania i konkurencyjności rolnictwa;

2) wspieranie zmian w wielkości i strukturze produkcji, zmierzające do ograniczenia kosztownych nadwyżek żywności;

3) promowanie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich przez tworzenie nowych miejsc pracy poza rolnictwem w usługach, turystyce, rzemiośle, drobnej przedsiębiorczości, a także przygotowanie ludności wiejskiej do wykonywania zawodów pozarolniczych.

Zadania te były realizowane za pomocą 3 grup instrumentów: 1) instrumenty towarzyszące – wcześniejsze emerytury, wsparcie gospodarstw położonych na

¹² A. Swinbank, *CAP Reform, 1992*, „Journal of Common Market Studies” 1993, nr 3, s. 363–364.

¹³ A. Buckwell i in., *Towards a common agricultural and rural policy for Europe*, „European Economy” 1997, nr 5.

¹⁴ Szerzej na temat propozycji zawartych w Raporcie por. także: M. Ciepielewska, *Nowy kształt polityki rolnej i wiejskiej WE. Od CAP do CAPRE? (II)*, „Wspólnoty Europejskie” 1998, nr 10, s. 27–33.

¹⁵ W nowych krajach członkowskich struktura sektora rolnego odróżnia się znacznie od krajów „starej” UE. Dominują najmniejsze gospodarstwa rolne, a udział rolnictwa w całkowitym zatrudnieniu wynosi około 20%. Por. IAMO, *The future of rural areas in the CEE new Member States*, Halle 2004, s. 1–5.

¹⁶ M. Spychalski, *op. cit.*, s. 198.

obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych, zalesianie gruntów rolnych oraz programy rolno-środowiskowe; 2) instrumenty wsparcia modernizacji i dywersyfikacji gospodarstw rolnych – inwestycje w gospodarstwach rolnych, pomoc dla młodych rolników, szkolenia zawodowe, inne zalesianie, poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych, 3) 22 instrumenty służące rozwojowi obszarów wiejskich.¹⁷ Przegląd wybranych instrumentów zawiera tabela 1.

Z punktu widzenia przemian struktury agrarnej najistotniejsze znaczenie miały następujące instrumenty: system wcześniejszych emerytur, pomoc dla młodych rolników na rozpoczęcie działalności, wsparcie dla młodych rolników na realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych, pomoc inwestycyjna dla gospodarstw rolnych oraz wspieranie rolnictwa w regionach górzystych i słabiej rozwiniętych.¹⁸

Tab. 1. Instrumenty wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej
Instruments supporting rural areas development financed from European Agricultural Guidance and Guarantee Fund

Instrument	Cel	Forma	Warunki wsparcia
Wsparcie rolnictwa w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	Zapobieganie nadmiernemu odpływowi ludności z regionu przez powstrzymanie procesu obniżania dochodów rolniczych	Dodatki do cen lub roczne odszkodowania wyrównawcze, zwiększone o 10% subwencje inwestycyjne, pomoc finansowa dla inwestycji zespołowych i młodych rolników	Przestrzeganie wymogów ochrony środowiska oraz zakaz stosowania niektórych substancji chemicznych, uprawa minimalnego arealu, stosowanie zasad „dobrej praktyki rolniczej”
System wcześniejszych emerytur rolniczych	Wspieranie zmian w strukturze agrarnej przy zapewnieniu ochrony socjalnej osobom odchodzącym z rolnictwa, przez przekazywanie gruntów	Jednorazowa zryczałtowana wypłata lub roczna renta niezależna lub uzależniona od powierzchni przekazanego gospodarstwa	Wiek od 55 lat do wieku emerytalnego, praca w rolnictwie przez ostatnie 10 lat oraz rezygnacja z dalszej produkcji. Zobowiązanie rolnika przejmującego do prowadzenia działalności w przejmowanym gospodarstwie przez kolejne 5 lat
Programy środowiskowe	Gospodarowanie zgodnie z wymogami ochrony środowiska i mające na celu zachowanie naturalnego krajobrazu wsi	Dopłaty wyliczone na hektar produkcji	Zawarcie kontraktu zobowiązującego do działań prośrodowiskowych przez co najmniej 5 lat

¹⁷ R. Grochowska, *Wykorzystanie instrumentów EAGGF na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w UE*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 3, s. 48–50.

¹⁸ D. Czykier-Wierzbą, *Wspieranie przemian struktury agrarnej w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 1(125), s. 53.

Zalesianie użytków rolnych	Promocja alternatywnej formy użytkowania gruntów rolnych	Zwrot kosztów nasadzeń oraz pielęgnacji przez okres pierwszych 5 lat, rekompensata strat z tytułu zaprzestania działalności	
Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych	Pomoc w inwestycjach nakierowanych na obniżkę kosztów produkcji, rozwój działalności nierolniczej, ochronę środowiska, a przyczyniających się do wzrostu dochodów i poprawy warunków życia rolników	Dotacje w wysokości do 40% kosztów inwestycji, do 50% w regionach zaliczonych do (ONW) – dla młodych rolników 45% i 55%	Spełnianie przez gospodarstwo wymogu żywotności ekonomicznej, zasad higieny, ochrony środowiska i zwierząt, odpowiednie kwalifikacje gospodarza
Pomoc dla młodych rolników	Ułatwienie rozpoczęcia działalności rolniczej, poprawa struktury agrarnej	Jednorazowa premia osiedleńcza (do 25 tys. euro), subsydiowanie kredytów, pokrycie części inwestycji	Rozpoczęcie działalności przez wykwalifikowanego rolnika, który nie przekroczył 40 roku życia w gospodarstwie zdolnym do rozwoju
Wsparcie szkoleń zawodowych	Podniesienie kwalifikacji zawodowych rolników i leśników	Dofinansowanie szkoleń	Nakierowanie szkoleń na wprowadzenie efektywniejszych i bardziej ekologicznych sposobów gospodarowania
Rozwój przetwórstwa i handlu rolnego	Promowanie inwestycji nakierowanych na podniesienie konkurencyjności gospodarstw i firm oraz zwiększenie udziału rolników w korzyściach uzyskiwanych z przetwórstwa i handlu	Dofinansowanie dla przedsiębiorstw w wysokości do 40% inwestycji (do 50% w regionach ONW)	Przedstawienie wiarygodnego rachunku ekonomicznej efektywności inwestycji spełniającej wymogi higieny, ochrony środowiska oraz zwierząt, przyczyniającej się do poprawy sytuacji na rynku określonego produktu
Wspomaganie przemian struktur rolniczych i wiejskich	Stymulowanie działań i inwestycji mających na celu ulepszenie gleb, komasację gruntów, rozwój usług w zakresie zarządzania, marketing produktów o specjalnej jakości, renowacja budynków wiejskich stanowiących dziedzictwo historyczne, różnicowanie działalności rolniczej, ochrona zasobów wodnych, poprawa stanu infrastruktury, rozwój turystyki i rzemiosła, ochrona lokalnej kultury i krajobrazu	Dofinansowanie inwestycji od 15 do 35% dla działań podejmowanych przez przedsiębiorstwa oraz 80–85% w tzw. regionach oddalonych	Przedstawienie wiarygodnego rachunku ekonomicznej efektywności inwestycji spełniającej wymogi higieny, ochrony środowiska oraz zwierząt

Źródło: M. S p y c h a l s k i, *op. cit.*, s. 199–201.

System wcześniejszych emerytur wprowadzono już w roku 1972 i od tej pory był on kilkakrotnie modyfikowany. Głównym zadaniem tego instrumentu jest zachęcanie do zastępowania starszych wiekiem rolników przez nowych gospodarzy, którzy będą w stanie poprawić rentowność przejętych gospodarstw rolnych. W latach 1994–1999 z wcześniejszych emerytur skorzystało 205 tys. rolników i 7,5 tys. pracowników rolnych – skutkiem było zwolnienie ok. 4 mln ha ziemi. Zainteresowanie tym instrumentem nie było zbyt duże, chociaż i tak roczne wydatki budżetu UE wzrosły czterokrotnie. Z instrumentu tego skorzystało najwięcej rolników we Francji i Grecji.¹⁹ Na lata 2000–2006 przewidziano środki w wysokości 1423 milionów euro, co stanowi około 3% wszystkich środków EAGGF przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich.²⁰

Pomoc dla młodych rolników może być przyznana w przypadku przejmowania gospodarstwa rolnego na rozpoczęcie działalności, przejmowania gospodarstwa w celu poprawy struktury agrarnej oraz realizacji inwestycji w gospodarstwie. Pomoc oferowana jest rolnikom, którzy nie ukończyli 40 roku życia, posiadają odpowiednią wiedzę i umiejętności zawodowe oraz rozpoczynają prowadzenie rentownego gospodarstwa po raz pierwszy. W latach 2000–2006 na pomoc dla młodych rolników przeznaczono 1824 mln euro, co stanowi 3,7% ogólnych wydatków EAGGF na rozwój obszarów wiejskich. Aby uzyskać pomoc inwestycyjną, planowane przedsięwzięcie powinno przyczyniać się oprócz poprawy struktury agrarnej także do wzrostu dochodów rolników, poprawy warunków pracy, modernizacji produkcji oraz zwiększenia konkurencyjności gospodarstw. Na wsparcie inwestycyjne w latach 2000–2006 przeznaczono 4682 mln euro, czyli 9,5% wydatków Funduszu na rozwój obszarów wiejskich.²¹

Od roku 1975 wsparciem objęte są obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW (*LFA – less-favoured areas*). Wyróżnione zostały trzy rodzaje ONW: obszary górskie o określonej wysokości nad poziomem morza i nachyleniem terenu; obszary zagrożone depopulacją, charakteryzujące się słabymi glebami, niską produktywnością ziemi i niewielką gęstością zaludnienia oraz małe obszary o specyficznych utrudnieniach (np. wyspy, pasy przybrzeżne, tereny o silnie zasolonych glebach). Celem wsparcia jest zapewnienie kontynuacji rolniczego użytkowania ziemi, udział w zachowaniu żywej społeczności wiejskiej i krajobrazu wsi oraz promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania przez wsparcie dochodów rolniczych. Powierzchnia terenów objętych tego typu wsparciem wzrastała. W roku 1975 stanowiły one 36% terytorium Wspólnot, podczas gdy w roku 2000 około 56% obszaru UE. Było to związane z kolejnymi rozszerzeniami. Występowało także znaczne zróżnicowanie udziału tych

¹⁹ D. Czykier-Wierzba, *op. cit.*, s. 53–55.

²⁰ European Commission, *Rural Development in the European Union*, Luxembourg 2003, s. 9.

²¹ *Ibidem*.

obszarów w terytorium poszczególnych krajów – od 96% w Luksemburgu do 1% w Danii. Duży udział gospodarstw położonych na terenach niekorzystnych charakteryzował Austrię, Finlandię, Luksemburg, Portugalie, Irlandię i Szwecję.²² Wydatki te stanowiły istotną część środków Funduszu przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich. W latach 2000–2006 było to 40% wszystkich wydatków zaplanowanych na ten cel.²³

Mimo stopniowego wzrostu znaczenia instrumentów strukturalnych we wspólnej polityce rolnej w dalszym ciągu stanowiły one jedynie niewielki odsetek wszystkich wydatków EAGGF. W roku 2000 wynosiły 10,5% wszystkich wydatków Funduszu, a w 2006 roku – 13,5%.²⁴

We wrześniu 2005 roku została przyjęta reforma polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013²⁵, która kładzie znacznie większy nacisk na tę część wspólnej polityki rolnej. Skutkiem reformy jest wprowadzenie jednolitych zasad finansowania w obrębie polityki rynkowej i rozwoju obszarów wiejskich przez utworzenie nowego Funduszu – Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, a także określenie trzech osi tematycznych, wokół których zostaną skupione instrumenty wsparcia: 1) poprawa konkurencyjności sektorów rolnictwa i leśnictwa, 2) poprawa aspektów środowiska naturalnego i krajobrazu, 3) jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki obszarów wiejskich.²⁶ Skutki nowego podejścia do polityki rozwoju obszarów wiejskich będą widoczne dopiero za kilka lat, ponieważ cele podejmowanych działań mogą zostać osiągnięte jedynie w długim okresie.

PRZEMIANY STRUKTURALNE W ROLNICTWIE UE Structural changes in the EU agricultural sector

Do najważniejszych strukturalnych cech rolnictwa należą: udział zatrudnionych w rolnictwie, udział dużych gospodarstw w całkowitej ich liczbie, a także przeciętny rozmiar gospodarstwa. Nie wyczerpują one naturalnie katalogu wskaźników strukturalnych wykorzystywanych do analizowania przemian strukturalnych w rolnictwie, jednak ze względu na objętość opracowania dalsza charakterystyka

²² D. Klepacka, *Skala i różnicowanie wsparcia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w UE-15*, „Wieś i Rolnictwo” 2004, nr 4, s. 65–67.

²³ European Commission, *Rural...*, s. 9.

²⁴ Komisja Europejska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2005*, Bruksela, Luksemburg, kwiecień 2005, s. 9.

²⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

²⁶ Komisja Europejska, *Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013*, Luksemburg 2006, s. 7–9.

przemian strukturalnych zostanie oparta na tych właśnie wymienionych wskaźnikach.

Tab. 2. Udział zatrudnionych w rolnictwie w całkowitym zatrudnieniu w gospodarkach krajów UE (w %)

Share of employed in agriculture in the total labour force of EU member countries (in %)

Kraj/ Rok	1955	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Belgia	9,3	4,5	3,4	2,9	3,2	2,7	2,7	1,9	2,2
Francja	25,9	13,5	10,9	8,5	7,3	5,6	4,9	4,2	4,0
Niemcy	18,9	8,6	7,1	5,3	5,3	3,7	3,2	2,6	2,4
Włochy	39,5	20,2	15,5	14,3	10,9	8,8	7,5	5,2	4,2
Luksemburg	25,0	9,7	6,1	5,5	4,0	3,3	3,7	2,4	2,1
Holandia	13,7	5,8	6,5	4,5	4,8	4,6	3,7	3,3	3,2
Dania	25,4	11,5	9,3	8,1	6,2	4,4	5,7	3,7	3,3
Irlandia	38,8	27,1	23,8	18,3	15,8	15,0	12,0	7,9	6,4
Wielka Brytania	4,8	2,7	2,7	2,4	2,6	2,2	2,1	1,5	1,3
Grecja	—	40,8	33,2	30,3	28,5	23,9	20,4	17,0	12,6
Portugalia	—	—	—	28,6	21,9	18,0	11,5	12,5	12,1
Hiszpania	—	29,5	—	19,3	16,1	11,8	9,3	6,9	5,5
Austria	—	18,7	—	10,6	—	2,9	7,3	6,1	5,0
Finlandia	—	24,4	—	13,5	—	8,4	7,7	6,2	5,0
Szwecja	—	8,1	—	5,1	—	3,4	3,7	2,9	2,5
UE	25,0				7,1***	5,6*(93)	5,1**(96)	4,3	3,8

*** Średnia dla lat 1986–1990.

Źródło: A. M. E l - A g r a a, *The European Union – economics and policies*, Pearson Education Ltd, sixth edition, 2001, s. 233; European Commission, *Agriculture in the European Union – statistical and economic information*, 2000, tabela 3.5.1.3; European Commission, *Agriculture in the European Union – statistical and economic information*, 2005, tabela 3.5.1.3; OECD, *Agricultural Policy reform and farm employment*, 2001, s. 6.

Udział zatrudnionych w rolnictwie od roku 1955 spadł z 25% do niecałych 4% w całości siły roboczej w UE. Istnieją jednak w tym zakresie istotne różnice między krajami – od 12,6% w Grecji do 1,3% w Wielkiej Brytanii (por. tab. 2). Zatrudnienie w rolnictwie spadało szczególnie dynamicznie w latach 1960–1980 – spadek był ponad dwukrotny, z 16,3 do 7,3 mln pracowników. Zmiany zatrudnienia były wywołane przede wszystkim ogólnym wzrostem gospodarczym i rozbudową działów pozarolniczych, a niekoniecznie działaniami w ramach WPR.²⁷ Po roku 1980 spadek udziału zatrudnienia w rolnictwie był znacznie wolniejszy. To również można uzasadnić sytuacją gospodarczą we Wspólnocie. Aby mogły nastąpić szybkie zmiany w tej dziedzinie, konieczne jest umożliwienie podjęcia pracy w innych działach gospodarki w pobliżu dotychczasowego miejsca zamieszkania, natomiast tempo wzrostu gospodarczego krajów EWG było coraz wolniejsze. Dodatkowo postęp techniczny przyczyniający się do oszczędności

²⁷ J. N i e m c z y k, *Etapy rozwoju sektora rolno-żywnościowego we Wspólnocie Europejskiej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2001, nr 4–5(285–286), s. 64–66.

w nakładach pracy także powodował, że zapotrzebowanie na odchodzącą z rolnictwa siłę roboczą malało.²⁸

Tab. 3. Wybrane wskaźniki struktury agrarnej krajów członkowskich UE w latach 1960–2003
Selected indicators of agricultural holdings structure in the EU member countries in 1960–2003

Kraj członkowski	Udział gospodarstw o powierzchni powyżej 20 ha w ogólnej liczbie gospodarstw (w %)					Powierzchnia przeciętnego gospodarstwa (w ha)				
	1960	1975	1987	1997	2003	1960	1975	1987	1997	2003
Belgia	7,3	21,0	29,7	36,5	42,7	8,2	13,9	17,3	20,6	25,4
Francja	26,0	41,5	50,9	53,1	52,7	17,0	24,3	30,7	41,7	45,3
Niemcy	10,0	22,4	30,9	37,3	43,1	9,3	13,8	17,6	32,1	41,2
Włochy	4,4	5,9	6,5	5,9	7,5	6,8	7,8	7,7	6,4	6,7
Luksemburg	23,5	50,2	58,7	59,1	63,6	13,4	23,5	33,2	42,5	52,3
Holandia	11,5	23,1	31,7	34,1	40,3	9,9	14,4	17,2	18,6	23,5
Dania	25,9	40,5	56,6	58,8	61,6	16,0	22,8	32,5	42,6	54,7
Irlandia	26,0	33,4	39,5	52,9	56,2	17,1	20,5	22,7	29,4	32,3
Wielka Brytania	41,1	67,3	58,7	57,4	42,9	32,0	64,3	68,9	69,3	57,4
Grecja	—	1,5*	3,0	3,0	4,1	—	—	5,3	4,3	4,8
Portugalia	—	4,5*	5,3	5,9	6,3	—	—	8,3	9,2	10,4
Hiszpania	—	14*	15,4	17,7	18,7	—	—	16,0	21,2	22,1
Austria	—	—	—	—	25,6	—	—	—	—	18,7
Finlandia	—	—	—	—	53,7	—	—	—	—	29,9
Szwecja	—	—	—	—	54,4	—	—	—	—	46,1
UE	14,7	23,1	20,5	20,1	20,9	15,5	17,2	16,5	18,4	20,2

*dane dla roku 1973

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Ciepielewska, *Wspólna polityka rolna EWG...*, s. 26; A. M. El-Agraa, *op. cit.*, s. 234; D. Czykier-Wierzba, *op. cit.*, s. 57; European Commission, *Agriculture in the European Union – statistical and economic information 2005*, tab. 3.5.4.1.

Ważną cechą strukturalną rolnictwa jest przeciętny rozmiar gospodarstwa. Jak wspomniano, duże gospodarstwa są bardziej efektywne. W związku z tym celem polityki strukturalnej powinno być zwiększanie rozmiarów gospodarstw i związane z tym zmniejszanie ich liczby. Z danych zaprezentowanych w tab. 3 wynika, iż przeciętny rozmiar gospodarstwa we Wspólnocie wzrósł z 15,5 ha w roku 1960 do 20,2 ha w roku 2003. Nastąpił wzrost udziału dużych gospodarstw (o powierzchni powyżej 20 ha) w całkowitej ich liczbie – z 14,7% w roku 1960 do 20,9% w roku 2003. W większości krajów zmalała także liczba gospodarstw. Najszybciej zmniejszała się liczba gospodarstw w Irlandii, Danii, Francji i Niemczech i tam przede wszystkim następowała koncentracja gruntów. Inna sytuacja była w Grecji, Włoszech i Portugalii, gdzie rosła liczba gospodarstw,

²⁸ J. Rowiński, *op. cit.*, s. 150.

i to przede wszystkim tych najmniejszych (1–5 ha), a więc następował proces rozdrabniania struktury agrarnej.²⁹

Mimo pozytywnego kierunku zmian, jeśli spojrzymy na wskaźniki dla całej Wspólnoty, znaczne zróżnicowanie struktur rolnych poszczególnych krajów członkowskich, które występowało w pierwszych latach jej funkcjonowania, nie zostało zniwelowane. Przeciętny rozmiar gospodarstwa w roku 2003 wahał się od 57,4 ha w Wielkiej Brytanii do 4,8 ha w Grecji (por. tab. 3). Podobne dysproporcje można zaobserwować, jeśli chodzi o udział gospodarstw powyżej 20 ha w całkowitej liczbie podmiotów. Jeżeli weźmiemy pod uwagę zmiany w liczbie gospodarstw w podziale na 5 grup obszarowych, to w większości krajów zmniejszała się liczba gospodarstw średnich – z powodu likwidacji bądź przechodzenia do niższych lub wyższych grup. Taka tendencja może doprowadzić do polaryzacji gospodarstw i wykształcenia się dwóch grup gospodarstw: rolniczych i pomocniczych.

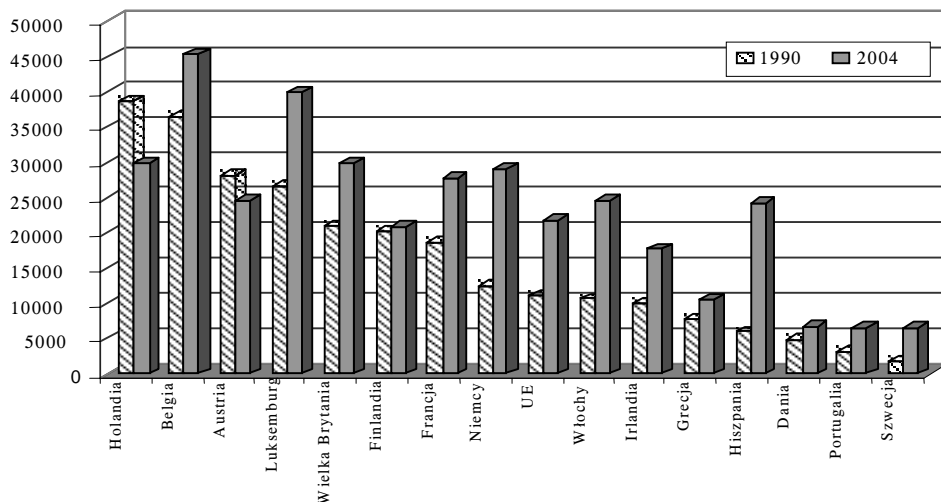
Analizy pokazują także, że w latach 1987–2003 nastąpiło spowolnienie tempa przemian w stosunku do lat 1975–1989. Za przyczyny tego zjawiska można uznać³⁰: 1) rozszerzenie Unii na Południe, 2) niski poziom dochodów w rolnictwie w niektórych krajach, 3) wysokie ceny ziemi, 4) ograniczone wykorzystanie przyspieszonych emerytur, 5) niedostateczne i niewłaściwe wykorzystanie funduszy strukturalnych.³¹ Przystąpienie do Wspólnoty po roku 1980 Grecji, Portugalii i Hiszpanii przyczyniło się do pogłębienia zróżnicowania strukturalnego, ponieważ są to kraje o najbardziej rozdrobnionej strukturze agrarnej. Ponadto Grecja i Portugalia w momencie przystąpienia były krajami o najniższych dochodach w rolnictwie. Problem niskich dochodów w rolnictwie charakteryzował także Włochy czy Hiszpanię (por. rys. 2). Niekorzystna sytuacja dochodowa w rolnictwie powoduje, że rolnicy nie są w stanie rozwijać gospodarstw. Zwłaszcza że powiększanie rozmiaru gospodarstwa staje się coraz bardziej kosztowne z powodu wzrostu cen ziemi rolniczej, wywołanego w dużej mierze przez dopłaty bezpośrednie. Badania OECD stwierdzają, że dopłaty obszarowe w niemal 100% przyczyniają się do wzrostu cen ziemi oraz wzrostu wysokości rent dzierżawnych.³²

²⁹ D. Czykier-Wierzba, *op. cit.*, s. 56–57.

³⁰ *Ibid.*, s. 58.

³¹ Por. R. Grochowska, *Wykorzystanie instrumentów EAGGF na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w UE*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 3 (126), s. 48–54.

³² OECD, *Farm household income – issues and policy responses*, Paris 2003, s. 70.



Rys. 2. Zróżnicowanie dochodu z gospodarstwa rolnego w krajach członkowskich UE (w €)
Agricultural income diversification in the EU member countries (in €)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: FADN Public Database, <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/dwh>.

PODSUMOWANIE Conclusion

Podsumowując, można pokusić się o stwierdzenie, że część strukturalna polityki rolnej nie przyniosła oczekiwanych efektów. Mimo przedstawionych działań, podejmowanych w celu poprawy strukturalnych cech rolnictwa, przyczyna zmian strukturalnych (odchodzenia ludności z rolnictwa) była w dużym stopniu sytuacja w innych sektorach gospodarki, a wsparcie rynkowe produktów rolnych wręcz zniechęcało do tych przemian. Innym przykładem niespójności między częścią rynkową i strukturalną WPR może być fakt, że warunkiem wystarczającym otrzymania dopłaty bezpośredniej było prowadzenie działalności rolniczej, natomiast w przypadku wsparcia strukturalnego musiała to być główna działalność i prowadzona od co najmniej 5 lat w obszarach, gdzie dochody były niższe od średniej.³³ Również warunki dofinansowania działań strukturalnych – nakierowanie na poprawę sytuacji dochodowej – nie sprzyjały poprawie struktur rolnych. Pożyczki i dotacje były przyznawane pod warunkiem, że przyniosą wzrost

³³ Np. dopłaty obszarowe zniechęcają właścicieli ziemi w Hiszpanii do jej dzierżawienia i przez to uniemożliwiają rolnikom dzierżawiącym ziemię poprawę rozmiarów gospodarstw. A. Buckwell i in., *Towards a common agricultural and rural policy for Europe*, „European Economy” 1997, nr 5, s. 44–45.

dochodu, podczas gdy celem takim powinien być raczej wzrost wydajności produkcji.³⁴ Aby było to możliwe, konieczne jest wprowadzenie innych instrumentów, których zadaniem będzie poprawa sytuacji dochodowej rolników. Ostatnie reformy wspólnej polityki rolnej zdają się zmierzać w tym kierunku, proponując przejście od polityki wspierania rynkowego rolnictwa w stronę polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.³⁵ Zwraca się uwagę na wielofunkcyjny charakter obszarów wiejskich (*multifunctionality*), które spełniają nie tylko funkcję produkcyjną (zaopatrzenie konsumentów w żywność), ale także pełnią ważne role społeczne i przestrzenne. Dlatego też konieczne jest kompleksowe podejście do problematyki obszarów wiejskich i położenie większego nacisku na działania zapewniające ich harmonijny rozwój. Ze względu na długookresowe cele podejmowanych działań ich efekty będzie można ocenić dopiero za kilkanaście lat.

SUMMARY

The main goal of this article is to present the structural part of the Common Agricultural Policy and evaluate its effects. This part of the CAP has been neglected since the introduction of the policy. The budget of European Agricultural Guidance and Guarantee Fund allotted to structural measures was on average around 5% of the Funds expenditure and the actions consisted mostly of national policies coordination. With time some common measures were implemented. Still the effects of these measures were not impressive. During 50 years of CAP there has been an change in the agricultural structure, but it was caused mostly by the situation in other sectors of the economy than by the CAP structural measures. In 2005 the significant reform of the rural development policy has been implemented which puts much more focus on this pillar of the CAP. Since the goals of the policy are long term its effect will not be observed until a couple years have passed.

³⁴ W rolnictwie efektem inwestycji może być najczęściej niższy koszt produkcji. Inwestycja zwiększa wydajność produkcji, powodując, że taki sam produkt może być wytworzony przy wykorzystaniu mniejszej powierzchni gruntów i mniejszej liczby zatrudnionych. Korzyścią dla gospodarki jest wtedy tańsza żywność oraz dodatkowa produkcja w innych sektorach, które przejmą zasoby niepotrzebne w rolnictwie. Korzyści uzyskują wtedy nie tylko otrzymujący dodatkowy kapitał, ale także konsumenci. J. M a r s h, *Europe's agriculture: reform of the CAP*, „International Affairs”, vol 53, 1977, nr 4, 612.

³⁵ Por. I. H o d g e, *Mainstreaming rural development policy under the CAP: an English perspective*, „Journal of Environmental Policy and Planning”, vol. 5, 2003, nr 4, s. 361–374.