

*Barbara Kutkowska, Tomasz Berbeka*

## **Wspólna Polityka Rolna wobec wyzwań rolnictwa na Dolnym Śląsku**

### **Common Agricultural Policy in the face of challenges of agriculture on Lower Silesia**

*W opracowaniu przedstawiono ocenę udziału rolnictwa dolnośląskiego w absorpcji środków finansowych przeznaczanych dla gospodarstw rolnych. Dokonano także próby określenia miejsca woj. dolnośląskiego w skali kraju. Dla rolnictwa dolnośląskiego największe znaczenie miały takie instrumenty jak: dopłaty bezpośrednie oraz wsparcie terenów ONW, programy rolnośrodowiskowe oraz renty strukturalne. Po roku 2007 także instrumenty wsparcia grup producentów rolnych, modernizację gospodarstw rolniczych oraz działania na rzecz poprawy infrastruktury rolniczej i leśnej. Obecny kształt wsparcia finansowego kierowanego dla gospodarstw rolnych umacnia w regionie przede wszystkim gospodarstwa większe obszarowo o roślinnym profilu produkcji. Instrumenty WPR nie przyczyniły się do oczekiwanego rozwoju produkcji zwierzęcej w województwie, nie udało się również stworzyć odpowiedniej bazy przetwórczej w sektorze rolno-spożywczym. Działania z zakresu rent strukturalnych oraz jednorazowej premii dla młodych rolników wpłynęły korzystnie na przemiany obszarowe rolnictwa dolnośląskiego, z drugiej jednak strony płatności bezpośrednie proces ten spowalniają faworyzując pośrednio właścicieli nieruchomości rolnych. Istotnym wyzwaniem pozostaje kwestia upelnorolnienia gospodarstw rodzinnych w oparciu o grunty Skarbu Państwa. Szansą dla rolnictwa dolnośląskiego, a w szczególności jego dywersyfikacji, są proponowane zmiany we WPR po roku 2013 – które prawdopodobnie wpłyną na dywersyfikację upraw, będą korzystniejsze dla gospodarstw mniejszych obszarowo, a „greening” oraz modulacja w połączeniu z regresją w płatnościach obszarowych dla gospodarstw większych obszarowo spowodują zmiany w produkcji na bardziej przyjazne środowisku i służące realizacji rozwoju zrównoważonego. Najistotniejszą formą wsparcia pozostaną w dalszym ciągu płatności bezpośrednie w ramach nowego systemu.*

### **Wprowadzenie**

Po roku 2004 rolnictwo dolnośląskie zostało objęte regułami Wspólnej Polityki Rolnej. Jednym z celów realizowanej polityki państw członkowskich jest zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodów rodzin rolniczych. Pomoc dla producentów rolnych jest realizowana za pomocą poszczególnych instrumentów WPR. Największe znaczenie z punktu widzenia wielkości zrealizowanych kwot jak i skali wsparcia zarówno dla rolnictwa krajowego jak i województwa dolnośląskiego miały płatności bezpośrednie, następnie działania PROW-u 2007-2013 oraz wcześniejszego rozdania PROW 2004-2006 oraz SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” [Rowiński 2010]. Dystrybucja środków finansowych wspierających sektor rolny za pomocą instrumentów unijnych na Dolnym Śląsku

wykazywała przestrzenne zróżnicowanie [Kutkowska 2009]. Największe wsparcie skierowane zostało do gospodarstw subregionu intensywnego rolnictwa wykazując jednocześnie duże dysproporcje i koncentrację w gospodarstwach wysoko produkcyjnych. Wsparcie rolnictwa w ramach WPR w sposób istotny wpłynęło na zmiany strukturalne nie tylko w rolnictwie, ale i na obszarach wiejskich. Realizowana polityka rolna od roku 2004 wskazuje na konieczność poszukiwania nowych rozwiązań na szczeblu nie tylko europejskim, krajowym, ale również regionalnym. Perspektywa finansowa na lata 2014-2020 nadal będzie realizować cele związane z bezpieczeństwem żywnościowym oraz podtrzymywaniem konkurencyjności rolnictwa europejskiego. Przede wszystkim zaproponowana została nową formą płatności bezpośrednich całkowicie oddzielonych od wielkości produkcji, w skład których będzie wchodziła płatność podstawowa, płatność proekologiczna oraz płatność dla młodych rolników. Wspólna organizacja rynków rolnych zostanie zachowana w obecnym kształcie. Limity kwot produkcyjnych w sektorze mleka oraz cukru pozostaną do roku 2015.

### **Cel opracowania, metoda, źródła informacji**

Celem opracowania jest określenie udziału rolnictwa dolnośląskiego w absorpcji środków finansowych przeznaczanych dla gospodarstw rolnych. Dokonano także próby określenia miejsca woj. dolnośląskiego w świetle podstawowych wyzwań stojących sektorem rolnym obecnie i w przyszłości. Podstawowymi metodami zebrania informacji były metody dokumentacyjne. Wykorzystano przede wszystkim dane liczbowe pochodzące z ARiMR, a także z PSR 2010. Przy opracowaniu zebranego materiału posłużono się metodą analizy porównawczej horyzontalną (zmiany w rolnictwie dolnośląskim w latach 2002-2012) i wertykalną (wykorzystanie instrumentów wsparcia rolnictwa dolnośląskiego na tle innych województw).

### **Rolnictwo na Dolnym Śląsku**

Dane GUS [2012] potwierdzają malejącą produktywność rolnictwa dolnośląskiego przede wszystkim za sprawą dużego udziału zbóż w strukturze zasiewów oraz stosunkowo niskiej obsady zwierząt gospodarskich, lecz region ten odgrywa istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego kraju [PSR 2010], szczególnie w zakresie produkcji zbóż i rzepaku. W strukturze towarowej produkcji rolniczej produkcja roślinna stanowi aż 71% (największy udział w kraju).

Według danych PSR 2010 użytki rolne województwa obejmują powierzchnię 1,16 mln ha, na których gospodaruje ponad 56 tys. gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha [ARiMR 2011]. W latach 2002-2012 w województwie powierzchnia zasiewów spadła tylko nieznacznie. Produkcja roślinna jest domeną gospodarstw dolnośląskich. Dotyczy to zwłaszcza uprawy zbóż, w tym pszenicy i kukurydzy oraz rzepaku (1 lokata w kraju w strukturze towarowej produkcji rolniczej zbóż i 2 miejsce w poziomie plonowania za województwem opolskim oraz 1 lokata w kraju w strukturze towarowej produkcji rolniczej przemysłowych i 9 miejsce pod względem uzyskiwanych plonów. W analizowanym okresie czasu w strukturze zasiewów wzrósł udział roślin oleistych oraz kukurydzy na ziarno, natomiast powierzchnia uprawy ziemniaków i buraków

cukrowych spadła o 1/3. Produkcja żywca rzeźnego w przeliczeniu na mięso to jedynie 2,5% produkcji krajowej. W przeciągu dziesięciu lat pogłowie bydła spadło<sup>1</sup> o 40% i trzody chlewnej o 35%. Niska obsada zwierząt na 100/ha UR uplasowała region na przedostatniej pozycji w kraju.

W województwie w okresie 2002 – 2010 zaszły zauważalne zmiany w strukturze obszarowej, zwiększyła się bowiem liczba gospodarstw średnich i dużych (tych powyżej 30-50 ha oraz 100 ha), co wielu przypadkach zapewniło tym gospodarstwom dochód na poziomie dochodu parytetowego.

Wdrożenie wspólnotowego systemu wsparcia finansowego w rolnictwie spowodowało, że uzyskiwane przez rolników dotacje, w porównaniu do okresu poakcesyjnego, spowodowały wzrost ich udziału w dochodach rolniczych z niecałych 9% do ponad 50% [Raport 2012].

Województwo dolnośląskie pod względem wielkości gospodarstw wyrażonych w ESU plasuje się w kraju na 8. pozycji i jest to wartość wyższa o około 1/5 aniżeli średnia w kraju [Kutkowska 2010]. Najsłabsze ekonomicznie gospodarstwa reprezentują województwa: podkarpackie (16 pozycja), małopolskie i śląskie, najmocniejsze zaś: wielkopolskie (1 pozycja), kujawsko – pomorskie oraz zachodniopomorskie. Siłę ekonomiczną przeciętnego gospodarstwa dolnośląskiego oszacowano na 4,06 ESU, podczas gdy dla województw wielkopolskiego oraz kujawsko-pomorskiego była to kwota prawie 2-krotnie wyższa.

Przed rolnictwem dolnośląskim stoją istotne wyzwania, których pomyślna realizacja umożliwi partycypację gospodarstw na rynkach rolnych krajowych, unijnych i światowych, zachowanie środowiska przyrodniczego w dobrym stanie dla przyszłych pokoleń, a także zapewni odpowiedni standard życia mieszkańców wsi. W tym kontekście do najważniejszych wyzwań tego sektora zaliczyć należy:

- przemiany modernizacyjne na rzecz poprawy konkurencyjności gospodarstw i osiągnięcia pożądanego standardu życia na wsi,
- promowanie i wdrażanie rolnictwa zrównoważonego, w tym programów rolnośrodowiskowych, zwłaszcza na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych,
- umożliwienie łączenia działalności rolniczej z pozarolniczą, zwłaszcza w gospodarstwach o mniejszych arealach,
- wspieranie rozwoju różnych form turystyki wiejskiej,
- propagowanie zespołowych form gospodarowania,
- zwiększanie liczby produktów regionalnych wytwarzanych na rynki lokalne i ponadlokalne.

Modernizacja sektora rolnego możliwa jest poprzez wdrażanie innowacyjności w zakresie nowych technologii, organizacji procesów produkcji i pracy, powszechną

---

<sup>1</sup> ze 165 tys. do 109 tys. sztuk bydła i trzody chlewnej z 466 tys. do 302 tys. sztuk

informatyzację, szkolenia, doradztwo, a także przemiany obszarowe i rozwój infrastruktury. Naprzeciw tym działaniom wychodzą programy wspierające realizowane w ramach WPR.

### **Wykorzystanie instrumentów WPR w woj. dolnośląskim na tle kraju.**

Środki finansowe z budżetu Wspólnoty przeznaczone na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich trafiły do Polski po raz pierwszy na początku lat 90-tych w programach przedakcesyjnych PHARE i SAPARD<sup>2</sup>, lecz kwoty wsparcia w porównaniu do przyszłego finansowania sektora rolnego i obszarów wiejskich w ramach WPR były niewielkie [Rowiński 2010]. Znacznie większe środki finansowe, które pojawiły się w rolnictwie dolnośląskim w ramach PROW 2004-2006 przedstawiały się następująco: wspieranie terenów ONW – 134,8 mln zł, renty strukturalne – 111 mln zł, programy rolnośrodowiskowe - 55,9 mln zł, programy zalesień – 24 mln zł, wspieranie gospodarstw niskotowarowych- 25,4 mln złotych, dostosowanie do standardów UE – 17,9 mln zł. Ten strumień wsparcia finansowego stanowił 4% na tle kraju [Wstępna analiza ... 2009].

Porównując strukturę nakładów 2004-2006 według działań w województwie dolnośląskim na tle struktury krajowej zauważa się różnice. Na Dolnym Śląsku większy, niż średnio w Polsce, udział miały programy rolnośrodowiskowe (o 5%), ważne z punktu widzenia ekorozwoju obszarów wiejskich oraz renty strukturalne (o 5%) [Wstępna analiza... 2009] Relatywnie mniejszy udział, w porównaniu do średniej krajowej i innych regionów, miało przede wszystkim wsparcie dostosowań gospodarstw rolniczych do standardów UE i gospodarstw niskotowarowych i to zapewne zadecydowało o relatywnie niższym wykorzystaniu kwot PROW w województwie dolnośląskim w latach 2004-2006 w porównaniu do innych województw.

Najwięcej środków finansowych (24%) PROW 2004-2006 z sumy przeznaczonej dla woj. dolnośląskiego skierowano na wspieranie rolnictwa obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Dotyczy to zwłaszcza gospodarstw zlokalizowanych w powiatach sudeckich. Kwota ta jest adekwatna do udziału tych terenów w zasobach gruntów rolnych na Dolnym Śląsku. W drugiej kolejności największe kwoty skierowano na program rent strukturalnych (19,7%) [Kutkowska 2006]. Jednym z istotniejszych wyznaczników poprawy konkurencyjności gospodarstw są ich możliwości inwestycyjne. Limit finansowy dla działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” wynosił 614,3 mln euro, w tym 330,8 mln euro ze środków UE oraz równowartość 283,5 mln euro z krajowych środków publicznych. ARiMR podpisała z rolnikami ponad 22 tys. umów na łączną kwotę dofinansowania w wysokości ponad 2 mld zł, a przyznany limit finansowy został w pełni wykorzystany [Raporty ARiMR 2012]. Najwyższym odsetkiem projektów przyjętych do realizacji w stosunku do zgłoszonych do finansowania w ramach podstawowego naboru charakteryzowały się województwa: podlaskie (84,6%) oraz świętokrzyskie (82,2%),

---

<sup>2</sup> PHARE działał w latach 1990-2003 (Rozporządzenie Rady 3906/89/EWG). SAPARE (Rozporządzenie Rady 1268/1999 I 12661/1999/EWG).

najniższym natomiast dolnośląskie (67,5%) i podkarpackie (65,2%). Oznacza to, że potrzeby inwestycyjne wyrażone w złożonych wnioskach były dla regionu Dolnego Śląska znacznie wyższe, aniżeli realne możliwości finansowe kopert regionalnych. W skali kraju umowy dotyczyły przede wszystkim projektów realizowanych w gospodarstwach, w których głównym kierunkiem produkcji jest chów bydła mlecznego (23,5% gospodarstw) oraz uprawa zbóż (21,3%). W województwie dolnośląskim beneficjentami były przede wszystkim gospodarstwa zbożowe, a realizowane inwestycje dotyczyły głównie zakupu maszyn i urządzeń do produkcji rolniczej [Raporty ARiMR 2012].

Wspólna polityka rolna daje możliwość akumulowania w rolnictwie środków na rozwój gospodarki narodowej oraz wspiera modernizację rolnictwa i wsi głównie z funduszy unijnych. Dzięki temu następuje przyspieszenie przemian w polskim rolnictwie. Dotowanie unijnego rolnictwa, a w szczególności dotacje na inwestycje, sprzyjają umacnianiu potencjału produkcyjnego i konkurencyjności gospodarstw rolnych. Zwiększenie produkcji rolnej w Polsce oraz poprawa konkurencyjności zależy głównie od ich modernizacji technicznej, a co się z tym wiąże inwestycji [Brzośka 2006]. Winiarski [2006] twierdzi, że inwestycje są podstawowym czynnikiem wzrostu i przekształceń strukturalnych w gospodarce, a także w rolnictwie. Początek lat 90-tych ubiegłego wieku poskutkowało drastycznym spadkiem dochodów rolniczych, co spowodowało ograniczenia popytu tej grupy na dobra inwestycyjne i było przyczyną problemów wielu przedsiębiorców obsługujących rolnictwo. Skłonność do inwestowania (stopa inwestycji) jest jedną z podstawowych kategorii ekonomicznych, które ustanowi podstawę długookresowego rozwoju [Woś 2000].

Grupując instrumenty PROW 2004-2006 według Zawalińskiej [2009], województwo dolnośląskie uzyskało wsparcie w 35% w formie inwestycji w infrastrukturę, w 32% jako transfery bezpośrednie, również w 32% jako subsydia obszarowe i w 1% jako wsparcie szkoleń i doradztwa. Badania Zawalińskiej [2009] wykazały, że wzrost gospodarczy wywołany funduszami na rozwój obszarów wiejskich w latach 2004-2006 spowodował w województwie dolnośląskim 2,6% przyrost PKB, co plasuje to województwo na 8. miejscu w kraju. Do tego przyrostu w największym stopniu przyczyniły się inwestycje w gospodarstwach rolnych (1,2%), natomiast wyżej wspomniane działanie związane ze wsparciem terenów ONW, ograniczyło przyrost PKB o -0,06%.

Od początku realizacji PROW 2007 – 2013 do czerwca 2012 roku w skali kraju zrealizowano ponad 4,3 mln decyzji lub zawartych umów na łączną kwotę ponad 77% ogółu budżetu PROW, co stanowiło 35,36 mld zł (w tym 26,85 mld zł ze środków Europejskiego Funduszu rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich). Jest to prawie 50% alokacji całości kwoty EFRROW przeznaczonych na realizację PROW 2007-2013, które mogą być wydatkowane do końca 2015 roku. W zakresie łącznej wartości zrealizowanych płatności od uruchomienia Programu najwięcej wykorzystano ich w działaniu „Gospodarstwa niskotowarowe” (99% z przewidzianej kwoty), następnie „Ułatwianie startu młodym rolnikom” (88%) oraz wspieranie terenów ONW (69%). Działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz „Uczestnictwo rolników

w systemach jakości” to odpowiednio 13% i 8,5%. W strukturze płatności poszczególnych działań największe kwoty przeznaczono na działania: „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” (ponad 19% wszystkich zrealizowanych płatności), „Renty strukturalne” (około 16,7%), „Modernizacja gospodarstw rolnych” (14,4%) oraz „Program rolnośrodowiskowy” (około 14%).

Wielkość transferów PROW na lata 2007-2013 stawia województwo dolnośląskie na 10. pozycji w kraju z kwotą 887 mln euro. W czołówce znalazły się województwa mazowieckie, wielkopolskie oraz lubelskie – z łączną kwotą ponad 6 mld euro. Kwota ta w przeliczeniu na 1 ha UR wyniosła dla Polski 1124 euro, natomiast dla Dolnego Śląska 917 euro. Liderami w tym względzie pozostają województwa świętokrzyskie, małopolskie i śląskie (ponad 1300 euro/ha UR). W nieco gorszym świetle przedstawia region dolnośląski wykorzystanie środków publicznych PROW w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów wiejskich (11 pozycja w kraju z kwotą 1030 euro) przy dominacji województwa podlaskiego (2572 euro/mieszkańca) oraz warmińsko-mazurskiego (1823 euro/mieszkańca)[Zawalińska 2009, informacja –minrol].

Działanie „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” stawia region dolnośląski na dalekiej – 12 pozycji w kraju z udziałem niespełna 3,5%. W województwach mazowieckim i lubelskim udział ten był 3-krotnie wyższy. W zakresie działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” dla gospodarstw żywotnych ekonomicznie i nie przekraczających powierzchni 300 ha UR przewidziano jednorazową premię w wysokości 75000 zł. Łączna pula środków finansowych wyniosła 420 mln euro. Dolny Śląsk stanowił udział 4,3% w skali kraju zajmując 8. miejsce w kraju. Liderami w byli rolnicy z województwa mazowieckiego i wielkopolskiego, którzy wykorzystali stanowiły ponad 29% kwoty krajowej. Województwo dolnośląskie pod względem wielkości gospodarstw wyrażonych w ESU plasuje się w kraju na 8. pozycji i jest to wartość wyższa o około 1/5 aniżeli średnia w kraju [Kutkowska 2010]. Najslabsze ekonomicznie gospodarstwa reprezentują województwa: podkarpackie (16 pozycja), małopolskie i śląskie, najmocniejsze zaś: wielkopolskie (1 pozycja), kujawsko – pomorskie oraz zachodniopomorskie. Siłę ekonomiczną przeciętnego gospodarstwa dolnośląskiego oszacowano na 4,06 ESU, podczas gdy dla województw wielkopolskiego oraz kujawsko-pomorskiego była to kwota prawie 2-krotnie wyższa.

W ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom PROW 2007-2013” do pomocy zakwalifikowano jedynie ponad 700 wniosków, co stawia region na ostatnich pozycjach w kraju, również z bardzo niskim udziałem (0,12%) w ogólnej populacji gospodarstw. W tym działaniu dominowały gospodarstwa z województw: wielkopolskiego, mazowieckiego oraz lubelskiego. Udział Dolnego Śląska w kopercie krajowej to jedynie 3,2%. W zakresie dystrybucji rent strukturalnych województwo dolnośląskie zajmuje 8. pozycję, gdzie alokacja wyniosła 4,9% środków krajowych. Ta forma pomocy połączona była często z działaniem poprzednim zwiększając tym samym efektywność wykorzystania funduszy.. Świadczy to również o mniejszej aktywności rolników powyżej 55 roku życia aniżeli w województwach wielkopolskim, mazowieckim i lubelskim, które znalazły się w czołówce wykorzystania środków. Do

końca roku 2011 zatwierdzono do realizacji ponad 19,9 tys. wniosków. Główną formą przekazania gruntów była darowizna na rzecz następcy (ponad 54% beneficjentów), i na powiększenie innego gospodarstwa (46%).

W ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” przeznaczono kwotę 78 mln euro z czego środki zakontraktowane stanowiły 45,3%. Udział w ogólnej puli krajowej jaki przypadł na województwo dolnośląskie wyniósł 3%. Liderami w wykorzystaniu tych funduszy okazały się województwa wielkopolskie, mazowieckie i kujawsko - pomorskie (łącznie 50% kwoty krajowej). W województwie dolnośląskim zrealizowano płatność dla ponad 9 tys. producentów rolnych, którzy skorzystali z ponad 30 tys. usług doradczych.

Działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych” stanowi jedno z najbardziej popularnych wśród producentów rolnych form dofinansowania podejmowanych inwestycji. Budżet środków finansowych wyniósł 2,18 mld zł z czego 4,27% przypadło na Dolny Śląsk. Głównymi beneficjentami środków były województwa: mazowieckie (16,9%), wielkopolskie (12,8%) oraz lubelskie (11,1%). Najmniejsze środki trafiły do województw lubuskiego i śląskiego (poniżej 2,5%). Do końca roku 2011 zrealizowano ponad 31,5 tys. operacji w ponad 28 tys. gospodarstw. Kwota udzielonego wsparcia na inwestycje zakończone dotyczyła zakupu i wyposażenia sprzętu ruchomego (28,7 tys. operacji), budowa, remont i modernizacja budynków to ponad 1 tys. operacji. Ponadto działanie to łączono razem z działaniem 113 „Renty strukturalne” w 8,9% przypadków. W skali kraju zakupiono sprzęt ruchomy i maszyny w liczbie: ciągniki rolnicze - ponad 21 tys. sztuk, maszyny i urządzenia do produkcji roślinnej – 176 tys. sztuk, maszyny i urządzenia do produkcji zwierzęcej 20,5 tys. sztuk, budynki gospodarcze o powierzchni 1650 tys. mkw., założono 5 tys. ha plantacji wieloletnich. Średnia wartość inwestycji na beneficjenta wyniosła 316 tys. zł, a łączna kwota inwestycji 9,98 mld zł.

Dofinansowanie inwestycji w zakresie modernizacji i budowy zakładów przetwórstwa artykułów rolnych i infrastruktury handlu hurtowego realizowano w działaniu: „Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Środki przeznaczone na realizację zadań wynoszą 932 mln euro. Według alokacji funduszy na województwa najwięcej przypadło na wielkopolskie (15,7%), mazowieckie (14%) oraz lubelskie (11%). Dolny Śląsk zajmuje 9-tą pozycję z udziałem 4,4%. Do końca 2011 roku zrealizowano ponad 700 operacji na łączną kwotę ponad 777 mln zł. Osoby prawne reprezentowało 283 przedsiębiorstwa, natomiast fizyczne 196 przedsiębiorstw.

Dolny Śląsk zajmuje wysoką – 3 pozycję w kraju w zakresie alokacji środków w działaniu „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”. Przed regionem uplasowały się województwa wielkopolskie (udział 11,6%) oraz lubelskie (10,3%). Schematem I – scalaniem gruntów objęto powierzchnię 60,5 tys. ha gruntów rolnych oraz 5,5 tys. ha gruntów leśnych i zarazem 19,3 tys. gospodarstw rolnych. W ramach schematu II wydano 307 decyzji na kwotę 80 mln zł. Zatwierdzone operacje umożliwią realizację melioracji na powierzchni 4,8 tys. ha użytków gruntowych oraz 259 tys. ha użytków gruntowych w zakresie podstawowych – oddziałujących na powierzchnię. Odtworzenie majątku

w gospodarstwach rolnych, w tym inwentarza żywego oraz plantacji wieloletnich, zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych możliwe jest przy współudziale środków finansowych z działania „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań” z alokacją na poziomie 100 mln euro. Jedynie na 3 województwa: lubelskie, mazowieckie i świętokrzyskie – przypadło ponad 77% udział w skali krajowej. Dolny Śląsk to zaledwie 0,35% udział i 10. pozycja w kraju. W zakresie poprawy jakości produkcji i wzrostu spożycia produktów rolnych objętych systemami jakości uruchomiono działanie „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” z budżetem w wysokości 30 mln euro. Udział województwa dolnośląskiego w alokacji wyniósł 3,9% co uplasowało region na 9-tej pozycji w kraju. Dominują województwa mazowieckie (14%) oraz małopolskie (12,8%). Do końca 2011 roku wydano 12,5 tys. decyzji na kwotę łączną 8,6 mln zł z czego większość dotyczyła wytwarzania produktów z grupy „Owoce, warzywa i zboża świeże lub przetworzone”. Zrealizowano płatności dla 8 tys. gospodarstw.

Zachęcanie producentów rolnych do tworzenia grup realizowane jest w ramach działania „Grupy producentów rolnych” z budżetem 146 mln euro. Województwo dolnośląskie zajmuje czołowe 2 miejsce w kraju (udział 12,1%) po województwie wielkopolskim (udział 21,9%). W skali kraju pomocą objęto 655 grup. Do końca 2011 roku wydano ponad 1 tys. decyzji przyznających kwotę 183 mln zł. W strukturze beneficjentów dominował sektor ziarna zbóż i roślin oleistych (299 grup), sektor drobiu żywego, mięsa i podrobów drobiowych (211 grup), sektor świń żywych i mięsa wieprzowego (183) oraz sektor ziarna zbóż (105).

Koperta finansowa przeznaczona na „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) wynosi 2,45 mld euro. Największymi beneficjentami pomocy są województwa mazowieckie, podlaskie i wielkopolskie (łącznie ponad 45% udziału w kraju), natomiast województwo dolnośląskie uplasowało się na dalekiej 11 pozycji (udział 3,5%), co wynika z uwarunkowań przyrodniczych. Celem działania jest zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi co przekłada się na utrzymanie żywotności obszarów wiejskich oraz zapobieganie wyludniania się tych obszarów. Szczególnego znaczenia nabiera zatem rolnictwo sudeckie – wraz ze złożonym problemem strukturalnym. Dla realizacji działania „Program rolnośrodowiskowy” przeznaczono kwotę 2,3 mld euro. W tym zakresie województwo dolnośląskie plasuje się na odległej 11. pozycji z udziałem 5% w skali kraju. W czołówce znalazły się województwa zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie oraz wielkopolskie. W kraju wsparciem został objęty obszar 1,1 mln ha użytków rolnych oraz średnioroczna liczba zwierząt w gospodarstwach – 23,5 tys. sztuk fizycznych.

Budżet w kwocie 443,5 mln euro został przeznaczony na działanie „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”. Dolny Śląsk uplasował się w tym zakresie na 7. pozycji z udziałem ponad 5,4%. Liderami okazały się województwa: mazowieckie (20,7%) oraz warmińsko – mazurskie (15,9%). W efekcie działania zalesiono grunty rolne na powierzchni ponad 20,2 tys. ha z czego 26% to uprawy leśne



iglaste, 13% liściaste, natomiast 61% mieszane. Grunty inne niż rolne to zalesiona powierzchnia ponad 1,8 tys. ha. Województwo dolnośląskie jest liderem w alokacji środków działania „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych”. Całkowity budżet działania to 130 mln euro, podpisano 183 umowy na kwotę łączną 288 mln zł. Odtworzono lasy na powierzchni 27,6 tys. ha, podjęto działania zapobiegające zagrożeniom pożarowym na powierzchni 196 tys. ha.

Na działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” najczęściej środków przeznaczono w województwach mazowieckim i lubelskim (łącznie ponad 30% udział w całkowitym budżecie 345,5 mln euro w skali kraju). Województwo dolnośląskie uplasowało się na 10. pozycji. Zrealizowano ponad 6,4 tys. operacji z czego: usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa – 4,1 tys. operacji, usług dla ludności - 0,73 tys. operacji oraz usług turystycznych i związanych ze sportem - 0,5 tys. operacji. W dalszej kolejności znaczące środki (ponad 1 mld euro) przeznaczono na „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. W działaniu tym czołowe pozycje w kraju zajęły województwa mazowieckie, małopolskie i wielkopolskie (łącznie udział ponad 33%). Dolny Śląsk uplasował się na środkowej 8 pozycji. Zawarto niespełna 6,1 tys. umów z czego najczęściej w zakresie: usług dla ludności (32%), robót i usług budowlanych oraz instalacyjnych (22% umów) oraz usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa (12,2%). Ponad 77% umów dotyczyło mikroprzedsiębiorstw już istniejących. Kwota udzielonej pomocy wyniosła 332,8 mln zł.

Na działanie „Odnowa i rozwój wsi” przeznaczono kwotę 589,5 mln euro z czego 6,1% przypadło na województwo dolnośląskie. Liderami w wykorzystaniu funduszy były województwa: mazowieckie, wielkopolskie i lubelskie (łącznie 30% środków krajowych). Województwo dolnośląskie zajęło 7. pozycję. Do grudnia 2011 roku zakończono realizację 2590 operacji na kwotę ponad 1 mld zł. Realizowano inwestycje w zakresie: budowy, przebudowy, remontu lub wyposażenia obiektów infrastruktury publicznej – 1785 operacji, zaspokajania potrzeb społecznych w zakresie turystyki – 436 operacji, zachowania dziedzictwa kulturowego – 246 operacji. Łącznie operacje dotyczą 2311 miejscowości. Realizacja działania Leader zakłada budżet całkowity w kwocie 787,5 mln euro. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju to alokacja 620,5 mln euro przy największym wykorzystaniu w województwie wielkopolskim (12,6%), mazowieckim (10%), lubelskim i dolnośląskim. Działanie „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania” z budżetem 152 mln euro plasuje województwo dolnośląskie na 6 pozycji (6,8%). Czołówkę wykorzystania stanowią województwa małopolskie i mazowieckie (łącznie 21%). W zakresie wdrażania lokalnych strategii rozwoju podpisano 7 tys. umów oraz zrealizowano 3237 operacji. Funkcjonowanie LGD to realizacja 998 operacji na kwotę 509,7 mln zł przez 336 LGD.

Dopłaty bezpośrednie są najbardziej popularną i jedną z najważniejszych form wsparcia rolnictwa. Dane GUS podają liczbę 70 tys. gospodarstw na Dolnym Śląsku powyżej 1 ha w roku 2010, przy czym płatności bezpośrednio wnioskował nieco ponad 57 tys. gospodarstw. Od roku 2004 liczba beneficjentów tej formy pomocy zmniejsza się o około 0,5 tys. rocznie.

Liczba wniosków złożonych w skali kraju o przyznanie płatności obszarowych zmniejszyła się w latach 2004 – 2009 o ponad 3 tys. do poziomu 1,35 mln, przy czym w roku 2005 nastąpił wyraźny wzrost liczby beneficjentów. Wnioski złożone na Dolnym Śląsku stanowiły niewiele ponad 4% ogólnej ich liczby. W latach 2004 – 2011 kwota jednolitych płatności obszarowych wzrosła niemalże 3,5-krotnie. Wynika to przede wszystkim z zapisów w Traktacie Akcesyjnym dotyczących zasad szczególnych naliczania JPO.

Zdecydowanie przeciwną tendencję wykazują uzupełniające płatności obszarowe – kwota całkowita zmniejszyła się o około 35% w latach 2004 – 2011. Jednak w ogólnym rozrachunku sytuacja zmieniających się relacji JPO oraz UPO wskazuje na korzystniejszą sytuację dla beneficjentów. Suma dopłat bezpośrednich na jednostkę powierzchni sukcesywnie się zwiększa. Udział uzupełniających płatności obszarowych w krajowej kopercie finansowej dla Dolnego Śląska to ponad 7% (182,4mln w roku 2011).

### **Tendencje zmian rolnictwa dolnośląskiego, a WPR po 2013 roku.**

Rolnictwo dolnośląskie w coraz większym stopniu reprezentuje charakter industrialny z nastawieniem na produkcję roślinną. W strukturze zasiewów rośnie sukcesywnie udział zbóż (głównie pszenica i kukurydza) oraz przemysłowych (rzepak). Jako znacząca baza paszowa dla zwierząt w kraju będzie w najbliższych latach odczuwała skutki malejącego pogłowia przede wszystkim trzody chlewnej (wg danych GUS 2012 – poniżej 10,5 mln sztuk) oraz nieznacznego spadku pogłowia bydła. Ponadto liczne zapowiedzi ze strony Komisji Europejskiej oraz Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej – wskazują na zaprzestanie dofinansowania produkcji biopaliw z surowców rolnych już w roku 2013 [Dyrektywy: 2009/28/WE i 2009/30/WE-proponycja zmian]. Zwiększający się udział uprawy kukurydzy w regionie spowoduje najprawdopodobniej problemy z zagospodarowaniem surowce po roku 2014 – jednak przy założeniu stabilizacji na tym rynku w państwach Wspólnoty. Płatności zwierzęce nie będą miały istotnego znaczenia w rolnictwie dolnośląskim – jedynie w przypadku terenów górskich oraz niesprecyzowanej jeszcze formy płatności proekologicznej. Wprowadzenie definicji aktywnych rolników oraz ograniczenia w płatnościach do kwoty 300 tys. euro na gospodarstwo postawi w relatywnie gorszej sytuacji gospodarstwa wielkoobszarowe – których udział na Dolnym Śląsku jest większy niż przeciętna w kraju. W związku z powyższym w interesie kraju powinno być promowanie gospodarstw rodzinnych do powierzchni maksymalnej 300 ha – poprzez możliwość upełnorolnienia z zasobu gruntów Skarbu Państwa pozostających w dzierżawie. W związku z reformą WPR Agencja Nieruchomości Rolnych nie będzie posiadała uprawnień do płatności dla gruntów rolnych, gdyż nie spełni definicji „aktywnego rolnika” [Zagórski 2012]. Bazując na danych z Raportów ARiMR dotyczących działania „Młody rolnik” można stwierdzić, że region dolnośląski postawiony zostanie w niekorzystnej sytuacji zwłaszcza w kontekście obowiązkowego wsparcia dla młodych rolników w perspektywie 2014-2020. Wyzwaniem dla rolnictwa województwa pozostaje również zwiększenie dystrybucji środków finansowych w ramach pakietów rolno – środowiskowych dla gospodarstw mniejszych i średnich obszarowo, gdyż niezgodnie

z zamierzeniem ustawodawcy trafiły one do gospodarstw największych. Znacznie mniejszym wyzwaniem powinien się okazać system płatności dla drobnych producentów rolnych, zwalniający ich z części wymogów środowiskowych, ale jednocześnie mniej korzystny z uwagi na płatność niż dotychczas przede wszystkim z uwagi na dalekie zmiany w przemianach obszarowych (umiarkowana i silna koncentracja) gospodarstw dolnośląskich.

## **Podsumowanie**

Objęcie rolnictwa dolnośląskiego regulami Wspólnej Polityki Rolnej wpłynęło korzystnie na przemiany społeczno-ekonomiczne na obszarach wiejskich. W relacji do okresu sprzed akcesji nastąpił wzrost produkcji o 17,5%, dochodów o 114% oraz 12,5-krotny wzrost wsparcia finansowego kierowanego do gospodarstw kanałami pozarynkowymi. Udział gospodarstw inwestujących w trwałe środki produkcji w jednostkach powyżej 50 ha przekroczył 90%, co przyczyniło się do przemian modernizacyjnych w sektorze rolnictwa

Problemem jest realizacja działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Przede wszystkim dotyczy to niedoszacowania kwot wsparcia terenów ONW – i w znacznej mierze dotyczy to obszarów górskich oraz programów rolnośrodowiskowych, które wdrażane są głównie w gospodarstwach o większych arealach, drugiej strony jednak poprzez funkcjonowanie programów rolnośrodowiskowych, płatności zwierzęcych oraz wsparcia z II filara WPR nastąpiło częściowe przywrócenie pogłowia bydła i owiec – szczególnie w regionie sudeckim.

W subregionie intensywnego rolnictwa instrumenty WPR okazały się mało atrakcyjne dla istniejącej i potencjalnej produkcji zwierzęcej. Produkcja roślinna przy swoim daleko idącym wsparciu jest bardziej konkurencyjna i korzystna w obszarze rolnictwa industrialnego z efektu skali. W obecnym kształcie WPR największe korzyści finansowe osiągają gospodarstwa duże przede wszystkim te o obszarze powyżej 100 ha UR, często uczestniczące w programach rolnośrodowiskowych i korzystające ze wsparcia modernizacyjnego. Efekt dochodowy w tych jednostkach jest zdecydowanie korzystniejszy – nawet przy ekstensyfikacji produkcji – aniżeli w gospodarstwach średnich i małych.

Działania z zakresu rent strukturalnych oraz jednorazowej premii dla młodych rolników wpłynęły korzystnie na przemiany obszarowe rolnictwa dolnośląskiego, z drugiej jednak strony płatności bezpośrednie proces ten spowalniają faworyzując pośrednio właścicieli nieruchomości rolnych.

W Działania na rzecz tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw zajmujących się przetwórstwem artykułów rolny – spożywczych na Dolnym Śląsku nie odniosły oczekiwanych efektów.

Realnym zagrożeniem dla rolnictwa jest nierówny poziom dopłat bezpośrednich w poszczególnych państwach członkowskich UE. Jedną z kluczowych kwestii, na którą bezpośrednio wpływa polityka rolna na poziomie krajowym jest umożliwienie

przekształceń własnościowych na rynku ziemi rolniczej z udziałem gruntów Skarbu Państwa w taki sposób, aby stworzyć silne ekonomicznie gospodarstwa rodzinne poprzez upelnorolnienie już istniejących jednostek.

Szansą dla rolnictwa dolnośląskiego, a w szczególności jego dywersyfikacji, są proponowane zmiany we WPR po roku 2013 – które prawdopodobnie wpłyną na dywersyfikację upraw, będą korzystniejsze dla gospodarstw mniejszych obszarowo, a „greening” oraz modulacja w połączeniu z regresją w płatnościach obszarowych dla gospodarstw większych obszarowo spowodują zmiany w produkcji na bardziej przyjazne środowisku i służące realizacji rozwoju zrównoważonego. Najistotniejszą formą wsparcia pozostaną w dalszym ciągu płatności bezpośrednie w ramach nowego systemu.

## **Piśmiennictwo**

Berbeka T. 2010 Oddziaływanie instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na realizację celu produkcyjno-ekonomicznego rozwoju zrównoważonego w gospodarstwach konwencjonalnych na Dolnym Śląsku [W]: Kutkowska B. (red.) 2010, Rozwój zrównoważony rolnictwa i obszarów wiejskich na Dolnym Śląsku ze szczególnym uwzględnieniem celu produkcyjno-ekonomicznego, IRWiR PAN Warszawa.

Brzóska M. 2006: Wizja polskiej wsi i rolnictwa. [W:] Polska wieś 2006. Raport o stanie polskiej wsi. FDPA, Warszawa, s. 161-173.

Informacja na temat realizacji PROW 2007-2013. Minrol, Warszawa, 2012 r. 15 czerwca

Kutkowska B. 2006. Ocena skuteczności wspierania gospodarstw rolniczych położonych na terenach ONW na Dolnym Śląsku. Wieś i Rolnictwo nr 4(133), Warszawa, s. 90-102.

Kutkowska B. 2009, Regionalne wykorzystanie instrumentów wsparcia rolnictwa i obszarów miejskich z uwzględnieniem ich zrównoważonego rozwoju. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, nr (1) 50, s. 33-45.

Powszechny Spis Rolny 2010, GUS, Warszawa 2011

Raport o stanie wsi „Polska Wieś 2012” pod red. J. Wilkina i I. Nurzyńskiej, Warszawa 2012.

Raport z działalności ARiMR, stan na dzień 30 sierpnia 2012

Rocznik Statystyczny Rolnictwa, GUS, Warszawa 2011

Rowiński J. 2010. Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich (studia porównawcze), Raport nr 178. Wyd. IERiGŻ-PIB. Warszawa 13-15.

Winiarski B. (red.) 2006: Polityka gospodarcza. PWN, Warszawa

Woś A. 2000: Inwestycje i akumulacja w rolnictwie chłopskim w latach 1988-1998. IERiGŻ, Warszawa.

Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, cz.1 i cz.2, Warszawa, 2009.

Zagórski M. 2012. WPR po 2013 roku – ocena i propozycje modyfikacji. Wieś i rolnictwo nr 1/2012 (1540, 45-64.

Zawalińska K. 2009, Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Wyd. IRWiR PAN Warszawa, s. 192-203.

## Summary

In the study the share of financial assets absorption intended for agricultural farms of Lower - Silesian agriculture was introduced. The test of province place qualification in country scale were also executed. For Lower Silesian agriculture the largest meaning had such instruments as: direct payments and support for less favoured areas, agri-environmental programmes and structural pensions. After the year 2007 also the support instruments for agricultural producers groups, modernization of agricultural farms and action for improvement of agricultural and forest infrastructure. The present shape of the financial support steered for agricultural farms strengthens in the region first of all larger scale farms with plant production profile. The instruments of Common Agricultural Policy did not contribute to expected development of the animal production in the Provence and was not also successful to create the suitable processing base in agri-food sector. Actions from the range of structural pensions and single bonus for young farmers positively influenced for agrarian transformations of Lower -Silesian agriculture, however from the other hand the direct payments favouring the owners of agricultural properties slow down this processes. The essential challenge remains the support for family farms in the range of land turnover from State land resources. The chance for Lower -Silesian agriculture, and in the peculiarity of it's diversification are proposed changes in Common Agricultural Policy after the year 2013 - which probably will influence on diversification of tillages, be more profitable for smaller farms but the „greening” and modulation in the connection with „capping” for larger farms will cause the changes in production on environmental more friendly and fulfilling the realization of sustainable development. The direct payments will stay the most essential form of support in frames of new system.

### Informacje o autorach:

**Barbara Kutkowska Professor,**

email: barbara.kutkowska@up.wroc.pl

**Tomasz Berbeka PhD,**

e-mail: tomasz.berbeka@up.wroc.pl

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu,  
Instytut Nauk Ekonomicznych i Społecznych,  
Plac Grunwaldzki 24a, 50-363 Wrocław