



Zmiany struktur agrarnych w województwie małopolskim – rozwój czy stagnacja?

Wojciech Sroka

1. wersja ekspertyzy przygotowanej w ramach projektu TEP - Towarzystwa Ekonomistów Polskich i EFRWP - Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej na temat „Problemy polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej

Warszawa, styczeń 2018r.

Spis treści

1. Geneza rozdrobnienia agrarnego w województwie małopolskim	2
2. Zmiany wybranych struktur agrarnych.....	4
3. Instrumenty wsparcia rolnictwa i gospodarstw rolnych w kreowaniu zmian struktur agrarnych w województwie małopolskim	16
Wnioski i rekomendacje	22
Bibliografia	26

1. Geneza rozdrobnienia agrarnego w województwie małopolskim

Na obecny stan ustroju rolnego, a zwłaszcza struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce, mają niewątpliwie wpływ zaszłości historyczne związane z kształtowaniem się stosunków własnościowych, przebiegu pierwszej rewolucji przemysłowej i agrarnej, zmian politycznych czy konfliktów zbrojnych w różnych okresach historii Europy i Polski. Wprawdzie pierwsze symptomy dywergencji w rolnictwie krajów Europy Zachodniej i Wschodniej zaczęły pojawiać się już co najmniej do IX w. n.e., ale zdecydowanie największe różnice w strukturze obszarowej rolnictwa Europy ugruntowały się w okresie od XVI do XVIII wieku, tj. czasie tzw. rewolucji agrarnej, a później przemysłowej. W Europie Środkowo-Wschodniej w tym w Polsce dorobek rewolucji zaczęto wdrażać około 200-300 lat później niż w Anglii, Holandii czy Niemczech. Ponadto bardzo długo, bo aż do końca XIX wieku panował tutaj system feudalny. Reformy rolne, a także procesy inwestycyjne w rolnictwie polskim hamowała sytuacja polityczna i uzależnienie od innych państw. Kamieniem milowym w kształtowaniu struktur rolnych okazało się być uwłaszczenie chłopów.

W Polsce, będącej pod panowaniem trzech zaborców, uwłaszczenie chłopów najwcześniej wystąpiło na ziemiach pruskich (już od 1808 roku), nieco później w zaborze austriackim (1848 r.), a najpóźniej w Królestwie Kongresowym (1864 r.). Niemniej jednak w Małopolsce realnie dopiero w 1887 r. zlikwidowano pozostałości ustroju pańszczyźnianego i zagwarantowano chłopom dziedziczne prawo własności. W wyniku procesów uwłaszczenia ziemi, chłopci stali się właścicielami i zarazem drobnymi producentami rolnymi na miarę swych możliwości wytwórczych. Mogli oni swobodnie dysponować posiadaną ziemią tj. przekazywać zstępny, sprzedawać ją i kupować, a także wydzierżawiać i dodzierżawiać grunty rolne. Duże znaczenie w kształtowaniu struktury obszarowej miały właśnie uwarunkowania prawne, jak też zwyczaje dotyczące dziedziczenia gospodarstw. W województwie małopolskim znajdującym się w zaborze austriackim obowiązywał system dziedziczenia z Kodeksu Napoleona, zgodnie z którym aktywa były przekazywane w spadku wszystkim dzieciom w równych częściach.

Po pierwszej wojnie światowej wprowadzano reformy rolne i starano się racjonalizować gospodarkę ziemią, ale duże zmiany zaszły dopiero po II wojnie światowej. Wprawdzie bardzo często podkreśla się, że rozdrobnienie gospodarstw rolnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce jest wynikiem dekolektywizacji rolnictwa w latach 90. XX wieku, ale należy podkreślić, iż województwie małopolskim kolektywizacja się nie powiodła. Dekolektywizacja rolnictwa nie miała tutaj większego znaczenia. Wydaje się, że obecny stan struktury agrarnej jest pokłosiem głównie zapóźnienia w rozwoju społeczno-gospodarczym,

które ma początek już w okresie rewolucji agrarnej, jak również uwarunkowań politycznych, w tym utraty państwowości, braku reform agrarnych oraz wadliwego prawa dziedziczenia, które do dzisiaj stwarza szereg ograniczeń w kształtowaniu racjonalnej gospodarki rolnej.

Poszczególne charakterystyki struktury agrarnej, w tym udział gospodarstw rolnych silnych ekonomicznie oraz towarowych, struktura użytków rolnych, jak też skala produkcji poza czynnikami o charakterze historycznym są determinowane również jakością warunków przyrodniczych. Jakość środowiska przyrodniczego ogranicza bądź stymuluje możliwość rozwoju określonych kierunków działalności rolniczej oraz ich dochodowość. Województwo małopolskie charakteryzuje się porównywalnym do średniej krajowej wskaźnikiem jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej, ale zróżnicowanie tych warunków jest tutaj największe w skali kraju. Warunkowane jest to głównie pionową rozpiętością obszaru. W Małopolsce ukształtowanie powierzchni ma charakter górski oraz wyżynny, gdyż ponad 30% województwa położone jest powyżej 500 m n.p.m., a tylko 9% jego obszaru leży poniżej 200 m n.p.m. Jedynie w części północnej województwa warunki przyrodnicze należy uznać za bardzo dobre dla produkcji rolniczej i tam też rozwinęła się intensywna gospodarka rolna o relatywnie korzystnej strukturze agrarnej. W środkowej części województwa, tj. w około 40 kilometrowym pasie terenu na linii miast: Chrzanów – Kraków – Bochnia – Brzesko – Tarnów, warunki przyrodnicze są relatywnie dobre, ale rozwój rolnictwa i struktura agrarna są tam w dużej mierze kształtowane przez czynniki urbanizacyjne, w tym dynamiczny rozwój pozarolniczych miejsc pracy oraz rozwój infrastruktury technicznej. W południowej części województwa warunki przyrodnicze do produkcji rolniczej są bardzo niekorzystne i tam też skala negatywnych procesów w rolnictwie jest największa. Zaniechanie uprawy wynika często z uwarunkowań naturalnych, tj. słabej jakości gleb, niekorzystnej rzeźby terenu oraz relatywnie złych warunków klimatycznych.

2. Zmiany wybranych struktur agrarnych

Podstawowym czynnikiem produkcji w rolnictwie, względnie stałym oraz cechującym się ograniczonymi zasobami, jest ziemia. Odgrywa ona wiodącą rolę w organizacji gospodarstw, gdyż do jej właściwości, a szczególnie obszaru i jakości muszą być dostosowane pozostałe elementy sił wytwórczych – środki produkcji i siła robocza, a także wielkość nakładów produkcyjnych.

Łączny areal gruntów należących do gospodarstw rolnych w 2016 roku wynosił na obszarze województwa małopolskiego 662,1 tys. ha, tj. 43,8% jego powierzchni. Zmniejszył się on w stosunku do 2010 roku aż o 11%, podczas gdy średnio w Polsce zaobserwowano ubytek gruntów rolnych na poziomie 5,4% (tab. 1). Jednak po uwzględnieniu również gruntów należących do gospodarstw rolnych mniejszych niż 1 ha UR, tj. zgodnie ze „starą” definicją gospodarstw rolnych obowiązującą jeszcze w 2010 roku, okazuje się, iż w okresie ostatnich 6 lat powierzchnia gospodarstw rolnych zmniejszył się o ponad 20%, tj. dwukrotnie więcej niż średnio w kraju.

Tabela 1. Powierzchnia gruntów ogółem w gospodarstwach rolnych w latach 1996-2016

Wyszczególnienie	Województwo małopolskie				Polska			
	1996	2010	2010*	2016*	1996	2010	2010*	2016*
Grunty ogółem (tys. ha)	b.d.	847,6	744,2	662,1	b.d.	18 069,8	16 985,8	16 066,6
Użytki rolne (tys. ha)	882,5	659,3	595,0	544,8	18 474,6	15 503,0	14 859,6	14 375,9

*nowa definicja gospodarstwa rolnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wraz z powierzchnią ogółem gospodarstw zmniejszył się również areal użytków rolnych, których w województwie małopolskim w stosunku do roku 1996 ubyło aż 38% (średnio w Polsce 22%). Wprawdzie z uwagi na zmiany definicji gospodarstw rolnych porównanie to nie jest w pełni poprawne metodologicznie, ale w dość istotny sposób obrazuje zmniejszające znaczenie rolnictwa w przestrzeni regionu. Oceniając zmiany powierzchni użytków rolnych z uwzględnieniem nowej definicji okazuje się, iż ostatnie 6 lat przyniosło zmniejszenie UR na poziomie 8,5%, co jest wartością ponad dwukrotnie wyższą niż średnio w Polsce. Wprawdzie obserwowany trend zmniejszania powierzchni użytków rolnych w Polsce

(i Europie) jest naturalnym zjawiskiem towarzyszącym procesom urbanizacji, ale w województwie małopolskim uwalnia się z rolnictwa bardzo duże arealy gruntów, które nie są wykorzystywane w innych działach gospodarki. W dużej mierze podlegają one samoistnym procesom sukcesji naturalnej: na obszarach górzystych często zarastają nisko wartościowym lasem, a na obszarach o lepszych warunkach glebowych np. w Krakowie i gminach powiatu krakowskiego rozprzestrzenia się na nich roślinność inwazyjna, tj. nawłóć oraz Barszcz Sosnowskiego. Proces zmniejszania powierzchni użytków rolnych należy zatem uznać za zjawisko bardzo niepokojące.

Jedną z głównych przyczyn postępującego procesu dezagraryzacji w województwie małopolskim jest bardzo duże rozdrobnienie gruntów (tab. 2). W 2010 roku aż 9,4% użytków rolnych było we władaniu użytkowników gospodarstw rolnych o areale nie przekraczającym 1 ha, a kolejne 50% w gospodarstwach o wielkości 1-5 ha. Zaledwie 22,7% UR użytkowano w gospodarstwach większych niż 10 ha, które w warunkach małopolskich można już uznać za potencjalnie rozwojowe. Dla porównania w Polsce w tym samym okresie ponad 65% UR występowało w gospodarstwach powyżej 10 ha.

Tabela 2. Użytki rolne gospodarstw rolnych wg grup obszarowych (%)

Gospodarstwa rolne o powierzchni:	Województwo małopolskie				Polska			
	2002	2010	2013*	2016*	2002	2010	2013*	2016*
poniżej 1 ha	8,5	9,4	1,0	0,4	2,3	3,0	0,2	0,1
1-2 ha	54,8	49,3	12,1	13,7	16,4	15,2	2,8	2,8
2-5 ha			36,3	33,8			10,1	10,0
5-10 ha	21,8	18,5	21,5	22,4	17,9	16,3	15,2	15,4
powyżej 10 ha	14,9	22,7	29,1	29,7	63,4	65,5	71,7	71,7
Ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100

*nowa definicja gospodarstw rolnych

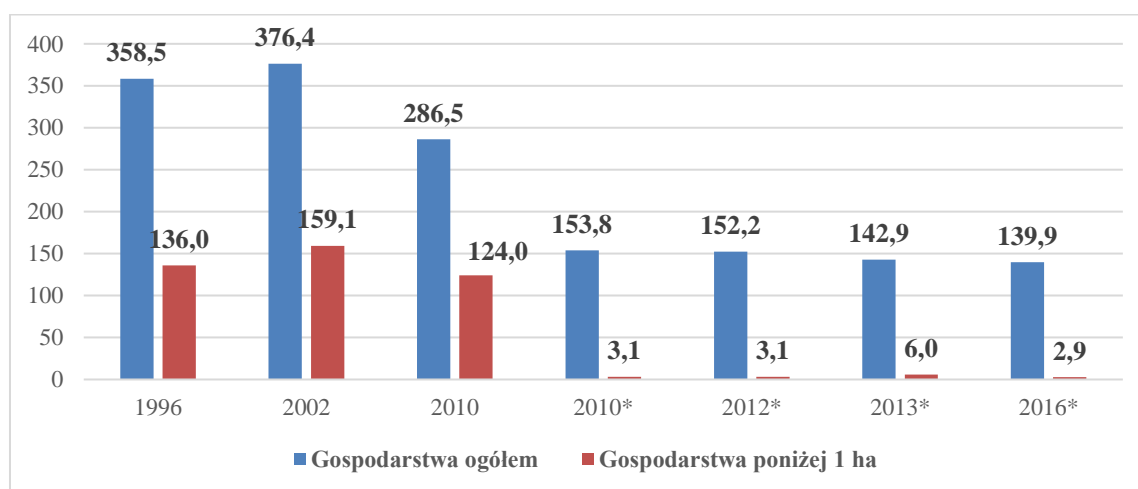
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Analizując zmiany w użytkowaniu gruntów w okresie 2010-2016 obserwujemy niewielką poprawę struktury gruntów, ale w dużej mierze wynika ona z przyjęcia nowych zasad definiowania gospodarstw rolnych. Z niewielkimi wyjątkami od 2010 roku grunty gospodarstw mniejszych niż 1 ha nie są traktowane jako rolne, ale warto podkreślić, iż grunty te relatywnie rzadko były przekazane lub sprzedane w celu powiększenia innych gospodarstw. Wprawdzie w 2016 już prawie 30% gruntów było użytkowane w gospodarstwach większych niż 10 ha, ale analizując wartości bezwzględne okazuje się, iż w latach 2013-2016 łączny areal w gospodarstwach powyżej 10 ha wzrósł zaledwie o 0,7%. Tym samym tylko w niewielkim stopniu obserwuje się proces koncentracji ziemi. W przypadku gospodarstw o mniejszej

powierzchni dochodzi nawet do odwrotnego procesu, gdyż częściowo kosztem gruntów gospodarstw o areale 2-5 ha wzrósł udział ziemi w podmiotach o wielkości 1-2 ha. Ziemia rolna w warunkach małopolskich stanowi dla ich właścicieli wartość samą w sobie i bardzo rzadko sprzedawana jest właścicielom innych gospodarstw. Znacznie częstszym zjawiskiem jest przekazywanie dzieciom lub sprzedaż małych działek na cele budowlane i inne – pozarolnicze. Względna stałość czynnika ziemi i brak jego transferu do innych podmiotów wynika z szeregu czynników zarówno o podłożu emocjonalnym, jak i ekonomicznym.

Do roku 2010 województwo małopolskie zajmowało pierwsze miejsce ze względu na liczbę gospodarstw rolnych. Jeszcze według danych Powszechnego Spisu Rolnego w 2010 roku na terenie województwa funkcjonowało 286,5 tys. gospodarstw rolnych z czego 99,9 % stanowiły podmioty indywidualne. Zgodnie z nową definicją gospodarstwa rolnego uwzględnia się (z niewielkimi wyjątkami) tylko podmioty większe niż 1 ha, stąd w roku 2010 wg badań GUS w Małopolsce funkcjonowało już tylko 153,8 tys. gospodarstw i w ciągu kolejnych 6 lat liczba ta zmniejszyła się o około 9%.

Rysunek 1. Liczba gospodarstw rolnych w województwie małopolskim w latach 1996-2016 (tys.)



*nowa definicja gospodarstw rolnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Biorąc pod uwagę podmioty większe niż 1 ha należy zauważyć, iż w okresie ostatnich 20 lat ubyło prawie 40% gospodarstw rolnych. Bardzo duża dynamika liczby gospodarstw nie poprawia jednak znacząco na stan struktury obszarowej. W dalszym ciągu małopolskie rolnictwo zdominowane jest przez bardzo małe gospodarstwa, tj. poniżej 2 ha, które w 2016 roku stanowiły 39% ogółu jednostek prowadzących działalność rolniczą. W przedziale obszarowym 2-5 ha występuje 42,9% gospodarstw, a więc prawie dwukrotnie więcej niż

średnio w Polsce (tab. 3). Udział gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 10 ha nie przekracza 5% i tylko nieznacznie zmienił się w ciągu ostatnich lat. W roku 1996 podmioty te stanowiły 1,7%, a w roku 2010 około 3,5% ogółu gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha UR.

Tabela 3. Struktura gospodarstw rolnych wg grup obszarowych użytków rolnych (%)

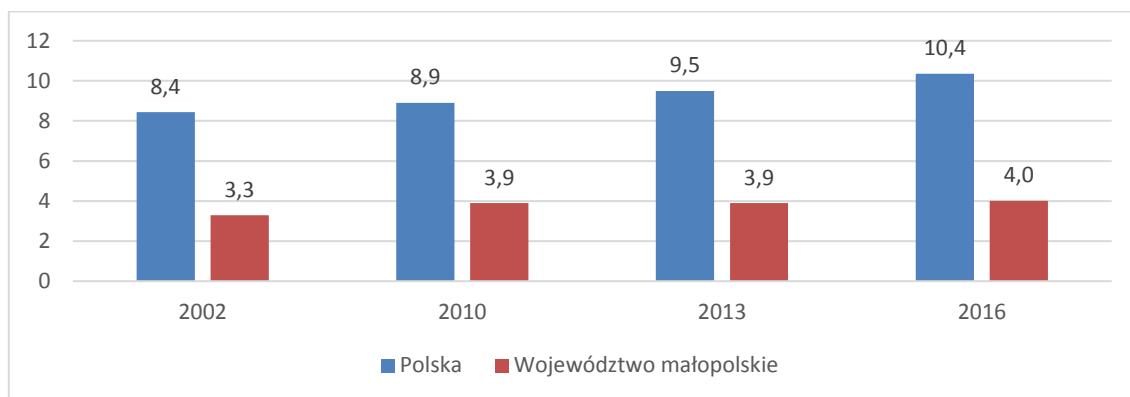
Gospodarstwa rolne o powierzchni:	Województwo małopolskie				Polska			
	1996	2010	2013*	2016*	1996	2010	2013*	2016*
poniżej 1 ha	37,9	43,3	4,2	2,1	33,4	31,4	2,4	1,9
1-2 ha	23,3	22,0	32,8	36,9	15,1	15,0	19,4	19,5
2-5 ha	29,5	25,8	45,6	42,9	21,8	22,8	31,8	31,6
5-10 ha	8,2	6,9	12,6	13,4	17,0	15,4	22,1	22,3
powyżej 10 ha	1,1	2,0	4,8	4,7	12,7	15,3	24,3	24,7
Ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100

*nowa definicja gospodarstw rolnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Przeciętna powierzchnia użytków rolnych gospodarstwa rolnego w 2016 r. w województwie małopolskim wynosiła 4,01 ha (w Polsce – 10,35 ha). Na tle innych województw był to najniższy wskaźnik, który podkreśla rozdrobnienie gospodarstw w tym regionie. Tezę o względnej stałości struktury agrarnej w Małopolsce dość dosadnie potwierdza analiza przeciętnej wielkości gospodarstw w okresie ostatnich lat. O ile w Polsce średnia wielkość gospodarstw rośnie, o tyle w województwie małopolskim widać tylko nieznaczne korekty.

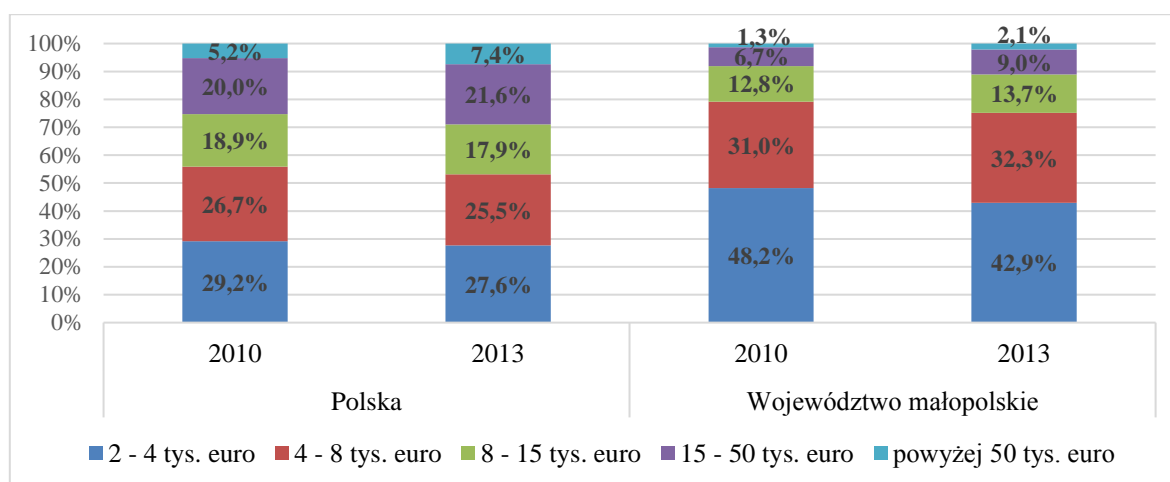
Rysunek 2. Przeciętna powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego o powierzchni powyżej 1 ha UR



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Olbrzymie rozdrobnienie gospodarstw rolnych przekłada się również na ich siłę ekonomiczną. W roku 2013 roku spośród 143 tys. analizowanych gospodarstw udział podmiotów o wielkości ekonomicznej poniżej 2 tys. euro SO wynosił prawie 40%, tj. 12 p.p. więcej niż średnio w kraju. Były to podmioty generujące bardzo niewielką produkcję, zapewne głównie z przeznaczeniem na samozaopatrzenie. Co więcej wydaje się, iż gospodarstwa te ze względu na niewielką powierzchnię, brak następców oraz wysoce zdekapitalizowany majątek trwały nie będą w stanie zwiększać produkcji. Niemniej jednak ze względu na zmiany metodologiczne wprowadzone przez GUS po 2010 roku aby ocenić dynamikę struktury gospodarstw zrezygnowano z analizy gospodarstw o wielkości ekonomicznej poniżej 2 tys. euro SO (rys. 3).

Rysunek 3. Struktura gospodarstw wg wielkości ekonomicznej w latach 2010 oraz 2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Mimo relatywnie dużej dynamiki i wzrostu udziału gospodarstw większych ekonomicznie w dalszym ciągu udział gospodarstw rolnych o wielkości powyżej 15 tys. euro SO, tj. podmiotów potencjalnie rozwojowych jest niższy niż średnio w kraju i nieznacznie przekracza 10%. Co więcej w niektórych gminach, szczególnie w południowej części województwa nie występuje nawet 1 gospodarstwo generujące produkcję na poziomie 20-30 tys. euro SO. Bardzo niska liczba gospodarstw silnych ekonomicznie stanowi olbrzymie zagrożenie dla utrzymania rolnictwa, które pełni również funkcje społeczne i środowiskowe.

Z punktu widzenia rozwoju rolnictwa bardzo ważnych informacji dostarcza analiza struktury użytków rolnych. Dane GUS wskazują, iż w 2016 r. największy ich odsetek zajmowały zasiewy (54,2%), nieco mniejszy łąki i pastwiska trwałe (40,4%), a najmniejszy sady (tab. 4). Analizując zmiany struktury UR w województwie małopolskim należy zauważyć, iż były one znacznie większe niż średnio w Polsce, co wynika przede wszystkim z pominięcia w latach 2013 oraz 2016 gospodarstw mniejszych niż 1 ha UR. W omawianym regionie w porównaniu do danych krajowych bardzo duży odsetek UR stanowią łąki i pastwiska, które od wielu dziesięcioleci z uwagi na przewagę górzystego charakteru terenu były wykorzystywane w produkcji zwierzęcej. O ile jeszcze do końca lat 80. XX wieku były one w całości wykorzystywane, a obsada zwierząt trawożernych na terenie Karpat była najwyższa w Polsce, o tyle ponad 40% udział łąk i pastwisk w 2016 roku jest zaskakująco wysoki. W chwili obecnej ponad połowa terenów zielonych nie jest wykorzystywana produkcyjnie, a ilość wyprodukowanej paszy zielonej pozwoliłaby na wyżywienie dwukrotnie większego pogłowia zwierząt trawożernych. W województwie małopolskim coraz większa grupa rolników decyduje się na przekształcanie terenów ornych na TUZ, gdyż nawet przy bardzo ekstensywnym ich

użytkowaniu mogą aplikować o dopłaty obszarowe. Uprawa gruntów ornych w sytuacji, gdy konieczne jest korzystanie z usług sprzętem rolniczym (środki trwałe są już całkowicie zamortyzowane lub wyprzedane) często przy niskich plonach okazuje się deficytowa. Lepszym rozwiązaniem jest zatem utrzymywanie gruntów zielonych.

Tabela 4. Struktura użytków rolnych gospodarstw rolnych

Wyszczególnienie	Województwo małopolskie				Polska			
	1996	2010	2013*	2016*	1996	2010	2013*	2016*
Zasiewy	56,7	47,2	54,3	54,2	66,5	69,3	73,6	74,7
Łąki i pastwiska	32,6	39,4	39,8	40,4	22,3	21,8	21,9	21,5
Sady	1,9	2,4	2,6	1,8	1,4	2,5	2,5	2,4
Pozostałe UR	8,8	11,0	3,2	3,6	9,7	6,4	1,9	1,4
Ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100

*nowa definicja gospodarstwa rolnego

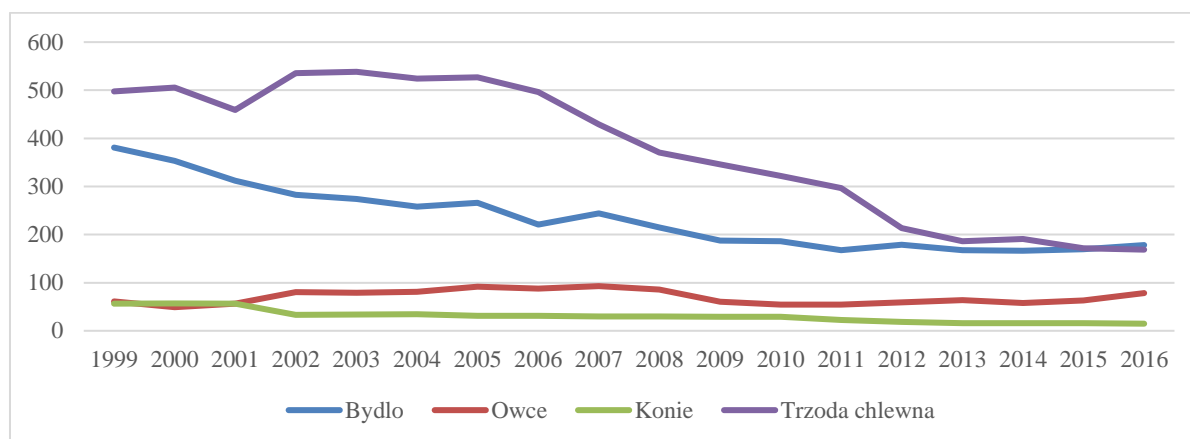
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Przemiany gospodarcze po 1990 roku, w tym spadek cen produktów rolnych oraz większe możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem sprawiły, iż rolnicy w coraz większym zakresie zaczęli wyłączać grunty z produkcji rolnej. Już w 2002 roku prawie 18% UR było odłogowane lub ugorowane (w Polsce 13%), w 2010 roku wskutek wprowadzenia dopłat obszarowych wskaźnik ten spadł do 14%, ale wywiady prowadzone w 2015 r. wśród pracowników powiatowych Zespołów Doradztwa Rolniczego wykazały, iż w rzeczywistości odsetek gruntów wyłączonych z produkcji jest nawet wyższy niż w 2002 roku. W gminach o gorszych warunkach przyrodniczych produkcji rolnej, jak też w jednostkach terytorialnych położonych blisko miast odłoguje się ponad 30% UR. Wprawdzie według oficjalnych danych na 2016 rok UR nie utrzymywane w dobrej kulturze rolnej stanowią poniżej 3%, ale należy podkreślić, iż w obecnych statystykach uwzględnia się tylko gospodarstwa rolne prowadzące działalność rolniczą. W rzeczywistości grunty wyłączone z produkcji w niektórych gminach południowej i środkowej części Małopolski wręcz dominują nad użytkami w dobrej kulturze rolnej.

Warunki przyrodnicze województwa małopolskiego, szczególnie na cennych obszarach górzystych sprawiają, iż są one predestynowane do rozwoju produkcji tzw. inwentarza trawożernego. Według danych GUS w roku 2016 w omawianym regionie utrzymywane było około 178 tys. sztuk bydła, więc ponad dwukrotnie mniej niż w 1999 roku (rys. 4). Spadki pogłowia bydła odnotowano przede wszystkim w gospodarstwach najmniejszych, w których rolnicy całkowicie zrezygnowali z utrzymywania zwierząt. Pogłowie owiec w 2016 roku liczyło 78,5 tys. sztuk i było wyżej o około 60% niż w 2000 roku kiedy to odnotowano

historycznie najniższe wartości. Asumpt do choć niewielkiego wzrostu produkcji owczarskiej dały dopłaty do zwierząt w ramach płatności obszarowych oraz akcje propagujące wypas kulturowy owiec. Organizowane w Małopolsce szkolenia oraz kursy dla baców zwiększyły zainteresowanie kulturą i tradycjami związanymi z chowem i wypasem owiec. W latach 1999-2016 zauważa się również systematyczne spadki pogłowia koni, które przez dziesięciolecia stanowiły główną siłę pociągową szczególnie w gospodarstwach terenów górzystych.

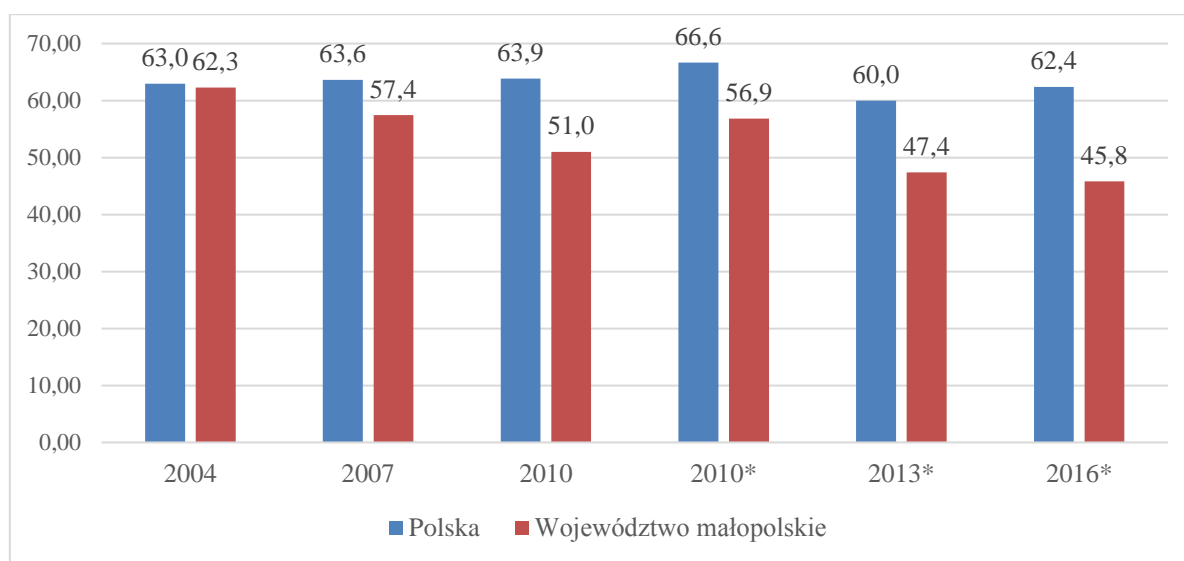
Rysunek 4. Pogłowia wybranych grup zwierząt w województwie małopolskim w latach 1999-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Ujmując łącznie obsadę wszystkich zwierząt w jednostkach przeliczeniowych (SD) należy stwierdzić, iż w roku 2016 na obszarze województwa było utrzymywane zdecydowanie mniej zwierząt gospodarskich niż średnio w Polsce. Tylko w okresie ostatnich 6 lat obsada zmniejszyła się z prawie 57 do zaledwie 46 SD/100 ha UR i wynikała głównie z regresu w chowie trzody chlewnej.

Rysunek 5. Obsada zwierząt w sztukach dużych w latach 2004-2016

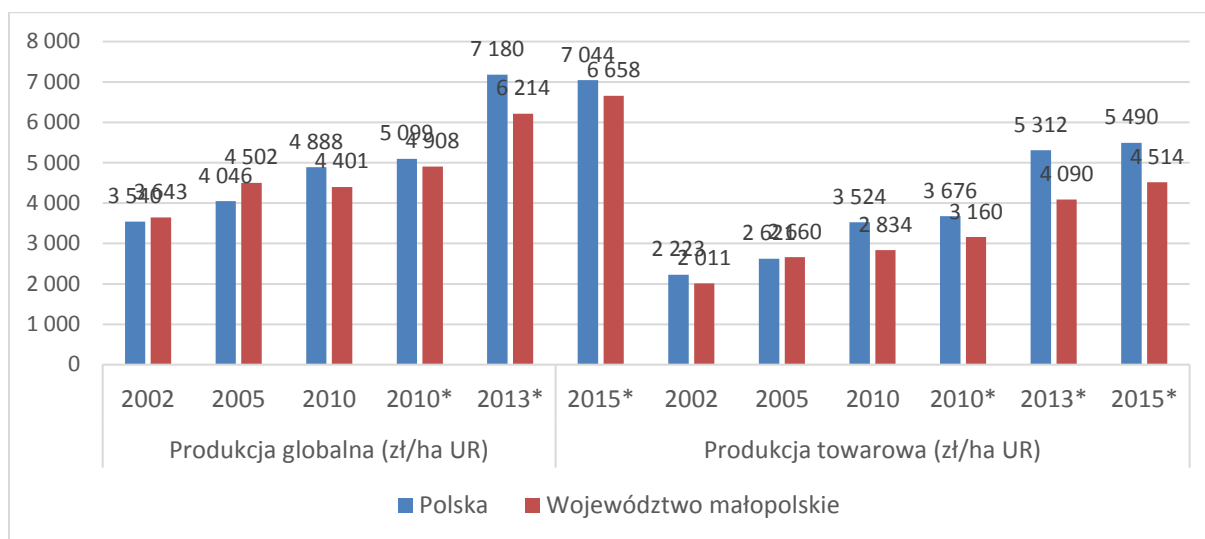


*nowa definicja gospodarstwa rolnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Pomimo, iż struktury rolne w województwie małopolskim zmieniały się w bardzo wolnym tempie to integracja Polski ze strukturami UE wpłynęła na wzrost skali wytwarzania i przyspieszyła procesy koncentracji produkcji. Rozwój zarówno krajowego jak i małopolskiego rynku żywności i eksportu rolno-spożywczego wpłynęły na przyspieszenie wzrostu produkcji rolnej. Nastąpiło przewyciężenie wieloletniego zastoju w produkcji, której wartość zaczęła systematycznie rosnąć. Szczególnie pozytywnie należy ocenić wzrost produkcji towarowej, bowiem powiązanie gospodarstw z rynkiem jest obecnie warunkiem rozwoju, a nawet istnienia i funkcjonowania poszczególnych podmiotów. W województwie małopolskim produkcja towarowa (w cenach stałych) w przeliczeniu na hektar użytków rolnych w roku 2015 wynosiła 4,5 tys. zł, a więc ponad 400 zł więcej niż rok wcześniej (rys. 15). Wydaje się, iż jest to dość dobry wynik, jednak należy pamiętać, że gospodarstwa małopolskie są znacznie mniejsze niż średnio w kraju i wskaźnik ten w przeliczeniu na gospodarstwo rolne będzie bardzo niski.

Rysunek 6. Wartość produkcji globalnej i towarowej w przeliczeniu na 1 ha UR



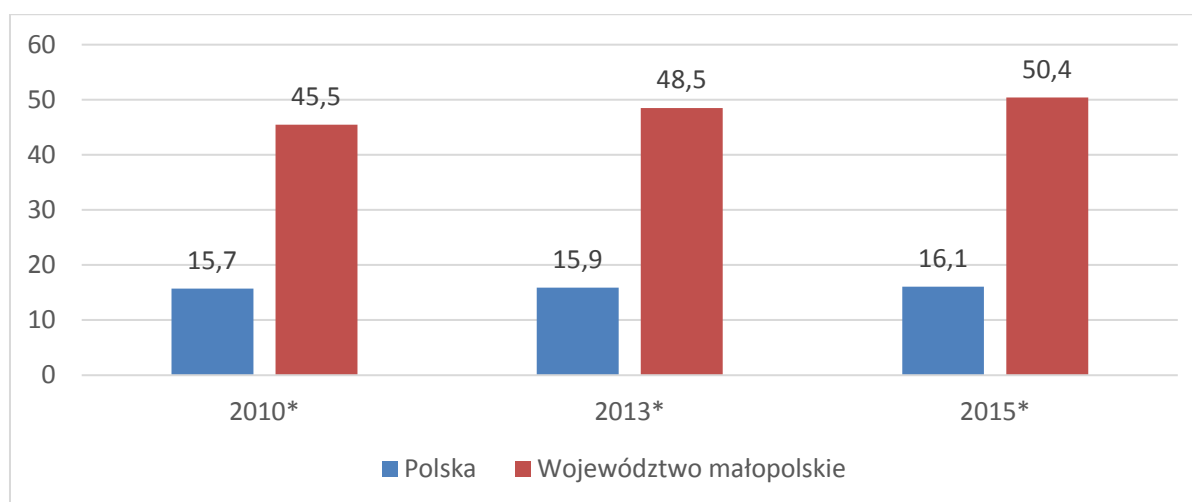
*nowa definicja gospodarstwa rolnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Prowadząc szczegółową analizę struktury i rozmieszczenia produkcji towarowej należy podkreślić, iż w województwie małopolskim w przeciwieństwie do danych ogólnokrajowych od roku 2010 coraz większego znaczenia nabiera produkcja roślinna, która w 2016 r. stanowiła już 49% produkcji towarowej, tj. ponad 10 p.p. więcej niż średnio w kraju. Ponadto roślinna towarowa produkcja rolna występuje przede wszystkim w północnej części województwa, gdzie warzywnictwo od lat stanowi trzon rolnictwa. Tym samym dość optymistyczne dane dotyczące wartości produkcji towarowej należy interpretować ostrożnie.

Urozmaicone warunki środowiska przyrodniczego, a także zaszcłości historyczne i kulturowe województwa małopolskiego do tej pory decydują o aktywności ekonomicznej ludności wiejskiej. Wpływa to negatywnie na kształtowanie racjonalności ekonomicznej rolnictwa rodzinnego. W województwie małopolskim w 2015 r. w gospodarstwach rolnych pracowało łącznie 270 tys. osób, z czego ponad 200 tys. osób pracowało wyłącznie we własnym gospodarstwie rolnym. Odnosząc liczbę zatrudnionych w sektorze rolniczym do powierzchni użytków rolnych należy zauważyć, iż wskaźniki dla Małopolski, tj. około 50 osób na 100 ha UR były ponad trzy razy wyższe niż w Polsce (rys. 7).

Rysunek 7. Liczba pracujących w rolnictwie na 100 ha UR



*nowa definicja gospodarstwa rolnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Autorzy zajmujący się problematyką zatrudnienia w rolnictwie twierdzą na ogół, że w rzeczywistości udział pracujących osiąga dużo niższe wartości. Wynika to z faktu, że spośród ogólnej liczby osób mieszkających na wsi i posiadających gospodarstwa rolne, tylko część znajduje zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin. Szacunki GUS wskazują, że tylko 15,0% ogółu osób pracowało w pełnym wymiarze czasowym. O dużym przeszacowaniu oficjalnych statystyk świadczy fakt, iż również w gospodarstwach o powierzchni do 1 ha UR w 2010 r. około 50 tys. osób deklarowało, że jest to ich jedyne źródło utrzymania. Uwzględniając fakt, iż ponad 40% tych jednostek nie prowadziła działalności rolniczej oznacza to, że nie uzyskują oni żadnych dochodów, bądź podejmują pracę w szarej strefie.

Podsumowując rozważania faktograficzne należy podkreślić, iż struktura agrarna województwa małopolskiego wykazuje względną stagnację. W dalszym ciągu region ten jest terenem o największym rozdrobnieniu gospodarstw rolnych i cechuje go wzrost ekstensywności produkcji roślinnej i zwierzęcej. Wprawdzie dane statystyki masowej świadczą o nieznacznej poprawie niektórych elementów struktury agrarnej, w tym towarowości produkcji, czy też struktury obszarowej gospodarstw, ale zmiany te są pochodną modyfikacji metodyki zbierania danych. W badaniach struktur rolnych szczególnie wysoce niedoszacowane jest zjawisko odłogowania gruntów rolnych. Wyłączono bowiem z analiz podmioty nie prowadzące działalności rolniczej, a nie można pomijać faktu, iż grunty te nie zmieniły sposobu wykorzystania i w dalszym ciągu stanowią element krajobrazu województwa małopolskiego. Poprawa struktur agrarnych jest zadaniem bardzo trudnym i będzie możliwa tylko pod warunkiem wprowadzania bardzo restrykcyjnych i radykalnych reform instytucjonalnych.

Kilka pomysłów w tym zakresie zostanie zaprezentowane w końcowej części niniejszego opracowania.

3. Instrumenty wsparcia rolnictwa i gospodarstw rolnych w kreowaniu zmian struktur agrarnych w województwie małopolskim

Z uwagi na specyfikę województwa małopolskiego, w tym dużą i wieloaspektową różnorodność warunków przyrodniczych, a także społeczno-ekonomicznych bardzo trudno jest ocenić skuteczność środków publicznych kierowanych do rolnictwa, a tym bardziej wskazać uniwersalne rozwiązania mające na celu poprawę struktur agrarnych. Inne potrzeby występują bowiem na obszarach, gdzie rolnictwo wykazuje cechy rozwojowe, tj. w północnej części województwa, a inne w części południowej tj. na obszarach górzystych. Wskazując największe mankamenty i ograniczenia realizowanej obecnie WPR skoncentrowano się głównie na problemach rozwoju rolnictwa w obszarach cechujących się wieloaspektowymi problemami natury przyrodniczej oraz strukturalnej.

W Polsce od początku wdrażania mechanizmów WPR wybrano wariant budowy ogólnokrajowych programów i mechanizmów wsparcia rolnictwa, co często wskazywane jest jako rozwiązanie błędne. Nie skorzystano tutaj z doświadczenia wielu innych dużych i zróżnicowanych krajów np. Niemiec, Francji czy Włoch, które dostosowały poszczególne działania WPR do potrzeb regionalnych. Należy podkreślić, iż w Polsce przy bardzo dużym zróżnicowaniu rolnictwa trudno było sformułować wspólne (i adekwatne do potrzeb) cele poszczególnych programów, kryteria i wielkość wsparcia. Wielkim przegranym prowadzonej w Polsce polityki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich stały się obszary rolnictwa rozdrobnionego agrarnie. Nie wynika to jednak z mniejszych transferów kierowanych do małopolskich gospodarstw, ale przede wszystkim z braku możliwości dostosowania kryteriów wsparcia do potrzeb regionalnych oraz ograniczonej możliwości wprowadzania szybkich zmian mających na celu wyeliminowanie niektórych zapisów przynoszących odwrotny skutek do zamierzonego.

Z punktu widzenia wielkości transferów pieniężnych zdecydowanie najważniejszym wsparciem kierowanym dla rolnictwa są płatności obszarowe. Płatności te od samego początku cieszyły się sporym zainteresowaniem ze strony rolników, gdyż wymagały spełnienia niezbyt dużych wymogów formalnych. Wprawdzie od roku 2015 wprowadzono szereg nowych rozwiązań w systemie płatności obszarowych, ale w województwie małopolskim znaczna część beneficjentów została zakwalifikowana do uproszczonego systemu wsparcia małych gospodarstw rolnych, a tylko nieliczna grupa gospodarstw musi sprostać rosnącym wymaganiom związanym z pełnym wdrażaniem „zazielenienia”. O ile samo uproszczenie procedur pozyskiwania płatności dla małych gospodarstw rolnych należy ocenić bardzo

pozytywnie, o tyle znaczące ograniczenie kontroli utrzymywania ziemi w dobrej kulturze rolnej przyczynia się do wielu nadużyć.

Dopłaty obszarowe, szczególnie w pierwszych latach w znaczący sposób wyhamowały procesy porzucania ziemi rolnej i znacząco poprawiły dochody gospodarstw rolnych, ale są również czynnikiem sprawczym utrwalającym wadliwą strukturę agrarną, gdyż są faktycznie rentą z tytułu własności ziemi (lub i posiadania) oraz rentą z tytułu integracji europejskiej. Z racji tej, ziemia rolnicza nawet o bardzo niskiej wartości produkcyjnej (np. kl. VI.), jest atrakcyjnym kapitałem inwestycyjnym. Właściciele ziemi często nie podejmują produkcji rolnej licząc na rentę kapitałową (dopłaty obszarowe) oraz na rentę odroczoną z tytułu wzrostu cen ziemi. W związku z ograniczeniem kontroli gospodarstw rolnych, a tym samym rosnącym przekonaniem o bezkarności zdarza się, że ziemia rolna nie jest utrzymywana w dobrej kulturze rolnej, a w dalszym ciągu pobierane są dotacje. Częstą praktyką jest ekstensyfikacja produkcji, w tym przekształcanie gruntów ornych na tereny zielone i wykonywanie tylko jednego zabiegu agrotechnicznego (wykoszenie) rocznie. W ten sposób zachowuje się prawo do otrzymania płatności obszarowych. Należy zatem podkreślić, iż w gospodarstwach małych, nieinwestujących lub(i) wygaszających produkcję rolną, dopłaty są istotnym czynnikiem sprawczym przedłużenia ich dalszego bytu ekonomicznego, opóźniając podjęcie decyzji ostatecznego odstąpienia od produkcji i innego dysponowania ziemią – np. jej sprzedaży lub wydzierżawienia innym podmiotom. Bardzo niekorzystny i niesprawiedliwy jest proceder bezprawnego pozyskiwania płatności bezpośrednich przez właściciela gruntu, a nie faktycznego użytkownika. W niektórych częściach województwa te działania są bardzo popularne, a rolnicy twierdzą, iż płatności te stanowią czynsz dzierżawny, choć w praktyce żadne umowy nie zostały podpisane, a tym bardziej zarejestrowane w urzędach skarbowych. Praktyki te nie są zgodne z prawem, stąd brak jest oficjalnych danych, a przedstawiona teza wynika z obserwacji własnych Autorów oraz wyników przeprowadzonego w 2015 roku wywiadu wśród pracowników instytucji okołorolniczych.

Mimo wskazanych wad i słabości wdrażanego w województwie małopolskim systemu płatności obszarowych, należy podkreślić, iż w znacznym stopniu spełniają one zakładane cele. Po pierwsze są ważnym uzupełnieniem, często dysparytetowych dochodów gospodarstw wynikających m.in. z niskich cen produktów rolnych, a w większych gospodarstwach przyczyniają się one do podniesienia ich konkurencyjności i rozwoju. Biorąc pod uwagę kwestie środowiskowe należy podkreślić, iż płatności te przyczyniały się do znacznego zmniejszenia powierzchni odłogowanych i nieużytkowanych rolniczo w stosunku do roku 2002. Tym samym ograniczają one nadmierną dezagraryzację oraz istotnie wpływają na

właściwe kształtowanie krajobrazu kulturowego. Ostrożne szacunki wskazują, iż dopłaty obszarowe w południowej części regionu „ocaliły” od całkowitego wyłączenia z użytkowania rolniczego nawet 50% użytków rolnych.

Obok płatności obszarowych w województwie małopolskim ważną rolę pełniły i pełnią płatności ONW. Płatności te w dużej mierze w podobny sposób oddziałują na rolnictwo jak płatności obszarowe. Można tutaj również wskazać podobne słabości, czy niekorzystne i niezmiernie efekty ich wdrażania. Należy wymienić m.in. utrwalanie wadliwej struktury agrarnej, pozyskiwanie płatności nie przez użytkownika a właściciela itp. Wprawdzie z uwagi na relatywnie niskie stawki cieszą się one mniejszą popularnością, ale w dużej mierze powielają one korzystne efekty wymienione przy ocenie płatności bezpośrednich. Głównymi zaletami tej formy płatności są prostota aplikacji o wsparcie, raczej niewielkie dodatkowe wymogi, które musi spełniać rolnik (zaleta względna: korzystne dla rolnika, mniej korzystne z ogólnospołecznego punktu widzenia), czy też podtrzymanie użytkowania (wypasu) lub konserwowanie TUZ i stąd zachowywanie krajobrazu i zapobieganie niechcianym sukcesjom ekologicznym.

Debatując o przyszłym (po 2020 roku) systemie wsparcia rolnictwa obszarów rozdrobnionych należy jednoznacznie podkreślić, iż płatności obszarowe oraz płatności ONW w dalszym ciągu powinny być kierowane do gospodarstw mniejszych obszarowo. W warunkach województwa małopolskiego ponad 40% UR jest we władaniu gospodarstw mniejszych niż 5 ha, w tym prawie 14% UR w podmiotach posiadających 1-2 ha UR. Drastyczne zmiany w dostępie do płatności przyczyniłby się do wyłączenia z produkcji olbrzymich arealów i tym samym skutkowały pogorszeniem jakości środowiska przyrodniczego i atrakcyjności turystycznej wielu gmin małopolskich. System płatności obszarowych należy poddać krytyce i wprowadzić niezbędne korekty z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych województw. W końcowej części opracowania zostaną wskazane odpowiednie rozwiązania, które powinny stać się przedmiotem dyskusji i krytyki wśród naukowców, rolników i polityków.

Zarówno obecna jak i przyszła Wspólna Polityka Rolna realizowana w ramach I i II filaru powinna dać sygnał do zmian i próbować zerwać z konwencją podtrzymywania i „konserwowania” dużej części rolnictwa i gospodarstw rozdrobnionych agrarnie ze zatomizowanymi działkami rolnymi, samowolą porzucania na nich produkcji rolnej, zakrzaczaniem i bezplanowym zalesianiem. Dotyczy to szczególnie obszarów rolnictwa rozdrobnionego agrarnie. Waga poszczególnych priorytetów powinna być różna, a priorytet nr 2. „Poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie

rentowności gospodarstw rolnych ", powinien być traktowany ze szczególną powagą. Stąd też potrzebne jest nowe podejście do WPR realizowanej w Polsce, tj. w kraju w znaczącej mierze zapóźnionym strukturalnie, agrarnie i technologicznie, zwłaszcza na obszarach o rozdrobnionym rolnictwie, przy czym ułomności te nasilone są szczególnie w przeważającej części województwa małopolskiego.

Do najważniejszych działań kierowanych do rolnictwa od lat są działania proinwestycyjne, w tym „Inwestycje w środki trwałe” oraz Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej. Gospodarstwa rolne różnych typów i grup obszarowych mają w dalszym ciągu olbrzymie potrzeby inwestycyjne, które nie mogą być w pełni zaspokojone, gdyż środki własne oraz transfery publiczne na ten cel są ograniczone. Wprawdzie we wdrażanym obecnie PROW 2014-2020 wprowadzono szereg zmian, w tym zaplanowano działania dedykowane dla małych gospodarstw rolnych, ale w przypadku większości z nich przewidziane środki finansowe są zdecydowanie za niskie i nie spełniają oczekiwań rolników. Trudno już teraz ocenić efektywność poszczególnych działań, jednak jak pokazują opinie środowisk rolniczych po pierwszych naborach wniosków, zarówno działania „Restrukturyzacja małych gospodarstw” jak też „Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa” okazują się być mało atrakcyjne dla małopolskich rolników. W przypadku pierwszego działania zbyt niskie wsparcie finansowe nie pozwoli bowiem na realny wzrost konkurencyjności gospodarstw. Premia w wysokości 60 tys. zł co najwyżej nieco zwolni proces dekapitalizacji majątku. Drugie działanie, tj. przekazywanie gospodarstw rolnych w zamian za premię z PROW w przypadku tak małych arealów jest wybitnie nie atrakcyjne finansowo (120% płatności obszarowej do roku 2020) i skorzystają z niego tylko Ci rolnicy, którzy z innych powodów tak czy tak dokonaliby transferu ziemi.

Olbrzymi problem dla wielu potencjalnie rozwojowych gospodarstw stanowi możliwość uzyskania długoterminowych dzierżaw gruntów (bo o zakup z wielu względów jest zazwyczaj bardzo utrudniony). Rolnicy użytkujący np. 30 ha gospodarstwa (w tym 20 -25 ha dzierżawy) obawiają się prowadzić inwestycje, gdyż nie mają pewności czy uda się im osiągnąć efekty wykazane w planie biznesu (wniosku o dofinansowanie). Zdarza się również, że użytkownik np. 30 ha gospodarstwa rolnego, nie spełnia kryteriów dotyczących wielkości ekonomicznej, czy np. maksymalnej obsady zwierząt, gdyż jest w stanie udokumentować prawa do zagospodarowania np. tylko 5 ha UR. Problemy z absorpcją środków finansowych na rozwój działalności rolniczej mają tutaj głównie podłoże strukturalne. Konieczne są zatem działania mające na celu transfer ziemi rolnej do podmiotów potencjalnie rozwojowych. Również w tym

przypadku w końcowej części opracowania poddanych pod dyskusję będzie szereg rozwiązań mających na celu przyspieszenie zmian strukturalnych.

Działaniem bardzo pożądanym były i są nadal premie dla młodych rolników. W województwie małopolskim w zasadzie nie ma problemu ze znalezieniem chętnych do dziedziczenia ziemi, jest natomiast problem agrarny wynikający z podziału, zwykle niewielkich gospodarstw i kontynuacji produkcji rolnej. Wsparcie kontynuacji produkcji rolnej jest tu ze wszech miar zasadne także społecznie, środowiskowo i kulturowo. Olbrzymi problem stanowi tutaj jednak możliwość powiększania gospodarstw, które jest niezbędnym warunkiem otrzymania premii i rozwoju bardzo małych obszarowo i ekonomicznie gospodarstw. Tym samym uwarunkowania strukturalne (brak możliwości zakupu/dodzierżawienia ziemi) sprawiają, iż występuje na tym obszarze mała grupa potencjalnych beneficjentów uprawnionych do wsparcia.

W przypadku innych działań np. płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej, czy dopłat do rolnictwa ekologicznego olbrzymi problem stanowią duże obciążenia formalne. Obowiązki ewidencyjne są w zasadzie takie same dla gospodarstw kilkudziesięciu- jak i kilku-hektarowych. Tym samym w bardzo małym gospodarstwie płatności nie są w stanie pokryć nawet kosztów czasu poświęconego na prowadzenie dokumentacji. Należy zatem rozważyć możliwość wprowadzenia uproszczeń dla gospodarstw mniejszych obszarowo, przy czym w dalszym ciągu rozwiązania te powinny pozwolić na wyegzekwowanie od rolników podjętych zobowiązań dotyczących ochrony środowiska i klimatu.

Kontynuując krytykę kolejnego już PROW należy zauważyć, iż w scentralizowanych programach brak jest jakichkolwiek działań które pozwoliłyby na rozwiązywanie problemów specyficznych dla różnych subregionów. Na terenach południowej Małopolski problem taki stanowią nieuregulowane stosunki własnościowe. Praktyki zakorzenione jeszcze w Kodeksie Napoleona polegające na dzieleniu gospodarstw rolnych „po równym kawałku” dla każdego dziecka (co gorsza aby było „sprawiedliwie” nie wyodrębniano kto jest właścicielem której działki), przyczyniły się do paraliżu prawnego. W chwili obecnej w części gmin południowej części regionu duży odsetek gospodarstw ma nieaktualne księgi wieczyste, a współwłaścicielami gruntów jest kilka, a nawet kilkadziesiąt osób (np. wnuki pierwotnych zstępnych). Uregulowanie kwestii własnościowych nawet pod warunkiem zgody wszystkich współwłaścicieli (co jest bardzo rzadkie) jest bardzo kosztowne, stąd problemy ulegają nasileniu. Transfer ziemi staje się zatem prawie niemożliwy.

Zasadniczo dobre efekty wdrażania kolejnych programów rozwoju obszarów wiejskich w województwie małopolskim dotyczą działań ukierunkowanych na poprawę warunków życia

na obszarach wiejskich, rozwoju przedsiębiorczości oraz wzrostu jakości kapitału ludzkiego. Miejskowa ludność jest powszechnie uznawana za przedsiębiorczą, dobrze wykształconą, stąd absorpcja środków finansowych była na wysokim poziomie i zrealizowano zakładane cele.

Podsumowując należy podkreślić, iż niska skuteczność działań WPR nakierowanych na poprawę struktury agrarnej wynika w dużej mierze z antagonizmu środków pierwszego i drugiego filara WPR. Płatności obszarowe, a także inne rozwiązania krajowe (np. dotyczące ubezpieczenia KRUS, podatku rolnego) konserwują rozdrobnioną strukturę agrarną, którą II filar WPR próbuje poprawiać. Jedynym rozwiązaniem, które pozwoli w długiej perspektywie na restytucję i rozwój rolnictwa jest przyspieszenie transferu ziemi do gospodarstw rolnych mających cechy prorozwojowe. Z wielu względów, w tym pobudek emocjonalnych (przywiązanie do ziemi), a nade wszystko ekonomicznych transfer ten będzie przebiegać powoli. Konieczne jest wdrożenie szeregu zmian w ustawodawstwie krajowym, a mechanizmy WPR wdrażane w kolejnych latach powinny realnie wzmacniać cel jakim jest poprawa struktury agrarnej. Bez rozwiązania kwestii rozdrobnienia agrarnego środki WPR w dalszym ciągu będą jedynie podtrzymywać rolnictwo na obszarach rozdrobnionych agrarnie, a nie rozwijać. Jednak wszelakie rozwiązania ograniczające różne przywileje drobnych rolników będą mocno kontestowane, a tym samym nie przysporzą rządzącym przychylności wyborców.

Wnioski i rekomendacje

W województwie małopolskim od początku transformacji ustrojowej obserwuje się relatywnie dużą dynamikę rozwoju społeczno-gospodarczego, co w połączeniu z tworzeniem nowych pozarolniczych miejsc pracy powinno przekładać się również na pozytywne zmiany w strukturze agrarnej. Niemniej jednak, prowadzone badania wykazały, że ani korzystne trendy w gospodarce, ani stosowane dotychczas rozwiązania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej nie mają istotnego wpływu na analizowane struktury rolnictwa województwa małopolskiego. Małopolska jest w dalszym ciągu regionem o dominacji małych i często nieefektywnych gospodarstw rolnych, które coraz częściej przestają pełnić nawet funkcje społeczne i środowiskowe. Szczególnie duży niepokój budzi wzrost powierzchni użytków rolnych wyłączonych z produkcji rolnej, jak też nie stanowiących już przedmiotu zainteresowania WPR (ze względu na niewielką powierzchnię). W województwie małopolskim w latach 1996-2016 powierzchnia użytków rolnych zmniejszyła się aż o 38%, a zdecydowana większość tych terenów nie jest wykorzystywana w innych sektorach gospodarki. Grunty, będące zazwyczaj we władaniu podmiotów, które obecnie nie są już uznawane za gospodarstwa rolne zarosły nisko cennymi zadrzewieniami, a w zdecydowanej większości stanowią odłogi i nieużytki. Bardzo duży niepokój budzi również zmniejszanie liczby inwentarza trawożernego i o dziwo towarzyszący temu wzrost powierzchni trwałych użytków zielonych. Użytki zielone wobec niemożności wykorzystania ich na cele produkcyjne (niskie pogłowie zwierząt) w niedługiej przyszłości powiększą areał nieużytków i odlogów. Rodzi to szereg niekorzystnych zjawisk w ekosystemach rolniczych, które ulegają zubożeniu, a czasem podlegają inwazji roślin obcego pochodzenia. Duże areały porośnięte wyschniętą roślinnością stanowią również zagrożenia powstawania pożarów. Olbrzymie znaczenie ma także pogorszenie walorów krajobrazowych regionu, co jest szczególnie ważne dla mieszkańców gmin czerpiących dochody z turystyki. Analiza danych faktograficznych wykazała, iż w Małopolsce rolnictwo w coraz mniejszym stopniu pełni swoje funkcje ekonomiczne, społeczne a nade wszystko środowiskowe.

Wydaje się, że rozdrobnienie struktur agrarnych w województwie małopolskim osiągnęło pewien krytyczny punkt i obecnie ani mechanizm rynkowy (dążenie użytkowników ziemi i innych aktywów do maksymalizacji ich użyteczności), ani stosowane instrumenty finansowe i prawne (WPR i inne instrumenty krajowe) nie są w stanie przyczynić się do zwiększenia racjonalności gospodarowania tymi zasobami. Nie należy zatem oczekiwać, że bez wdrożenia nowych bardzo odważnych rozwiązań instytucjonalnych przynajmniej nieznacznie

ograniczających prawo do dowolnego władania ziemią możliwa będzie realna poprawa struktur agrarnych.

Oceniając poszczególne mechanizmy WPR zauważono antagonizm działania instrumentów I i II filara WPR. O ile w ramach PROW próbuje się zwiększać konkurencyjność rolnictwa, o tyle mechanizm płatności obszarowych nie spowodował przyspieszenia procesów koncentracji ziemi. Środki trafiające do podmiotów słabszych ekonomicznie hamowały często proces uwalniania posiadanej ziemi i transferu jej do podmiotów silniejszych, co sprzyjało stagnacji struktury agrarnej. Działania wspierające wzrost potencjału produkcyjnego gospodarstw rolnych stanowiły szansę na wzmocnienie siły ekonomicznej tylko niewielkiej ich części, przez co nie były w stanie zdynamizować zmian strukturalnych, a siła ich oddziaływania na obszarach o dużym zaawansowaniu procesów dezagraryzacji była zbyt mała w stosunku do potrzeb i oczekiwań.

Przeprowadzone rozważania i analiza materiałów źródłowych o charakterze wtórnym skłaniają do przedstawienia następujących rekomendacji:

1. Należy dążyć do regionalizacji Wspólnej Polityki Rolnej w celu lepszego dostosowania instrumentów wsparcia do potrzeb regionalnych. Alternatywnie można również dążyć do wynegocjowania zgody na wyodrębnienie z ogólnego koszyka płatności przeznaczonych na PROW, części środków, które będą służyć rozwiązywaniu specyficznych problemów regionalnych/lokalnych. O sposobie wykorzystania tych środków decydowałyby poszczególne regiony (np. sejmik) przy aprobacie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W województwie małopolskim, jak też sąsiednich regionach konieczne jest wdrożenie instrumentów rozwiązujących np. problem nieuregulowanych stosunków własnościowych, czy też nadmiernego odłogowania gruntów. Konieczne jest również pobudzenie rynku dzierżawy ziemi rolniczej. Problemy te występują głównie na południu kraju, stąd trudno oczekiwać, że zostaną włączone do szeregu ogólnokrajowych inicjatyw procedowanych np. w PROW.
2. W ramach niektórych działań PROW o charakterze proinwestycyjnym (np. grupa działań wspierających inwestycje w gospodarstwach rolnych, premie dla młodych rolników) konieczne jest wprowadzenie zapisów pozwalających na uchylanie części wymogów formalnych (np. wielkość gospodarstwa), w sytuacji gdy gospodarstwo położone jest na obszarach problemowych (np. rozdrobnione agrarnie), i jako jedno z nielicznych na danym terenie (np. gmina) ma perspektywy rozwoju. Wnioski takie mogłyby być opiniowane przez instytucje doradztwa rolniczego lub izby rolnicze.
3. Stosowany obecnie mechanizm płatności obszarowych częściowo spełnia swoją rolę przyczyniając się do utrzymania rolnictwa, ale coraz częściej obserwuje się jednak wzrost

powierzchni nieutrzymywanych w dobrej kulturze rolnej. System płatności obszarowych „konserwuje” również rozdrobnioną strukturę obszarową gospodarstw rolnych, gdyż niewielkie wymogi aplikacji o środki finansowe sprawiają, iż jest on w zasadzie rentą polityczną z tytułu posiadania ziemi rolnej. Aby ograniczyć postępującą deproduktywizację użytków rolnych konieczne jest wdrożenie kompleksowych i odważnych rozwiązań:

- płatności obszarowe powinny być kierowane wyłącznie do gospodarstw rolnych prowadzących produkcję rolną i utrzymujących grunty w dobrej kulturze rolnej. Mimo wysokich kosztów administracyjnych należy zintensyfikować kontrole gospodarstw, i szeroko informować o wysokich sankcjach związanych z niespełnianiem warunków otrzymania wsparcia. Dotyczy to w szczególności wymogu pobierania płatności przez faktycznego użytkownika gruntów oraz utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej. Wydaje się, iż dużym błędem było ograniczenie kontroli na miejscu podmiotów zakwalifikowanych do systemu dla małych gospodarstw, a jeszcze większym błędem było szerokie informowanie rolników o zaniechaniu kontroli,

- pomysłem wartym rozważenia może być dwu lub nawet trzykrotne podniesienie podatku rolnego od gruntów rolnych nie utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej (a wykazywanych w ewidencji jako rolne). Powinno to dotyczyć również gruntów, które obecnie z różnych względów są zwolnione z opodatkowania. To swoistego rodzaju „bykowe” tj. podatek od „nieproduktywności” mogłoby przyczynić się do rozwoju rynku dzierżawy rolniczej. Przy bardzo małych arealach (np. działka 0,5 ha) oddawanie ziemi w dzierżawę innemu rolnikowi jest mało atrakcyjne finansowo, stąd tylko wizja płacenia wysokich podatków zachęci do takich działań,

- należy rozważyć pomysł dalszego ograniczenia praw i przywilejów (np. ubezpieczeniowych) posiadaczy niewielkich arealów ziemi rolnej. Gdy ziemia rolna nie będzie generować dodatkowych korzyści, to większa część „quasi-rolników” zdecyduje się na jej wydzierżawienie lub nawet sprzedaż,

- należy rozważyć pomysł wprowadzenia na obszarach problemowych (np. silnie rozdrobnionych agrarnie) zmodyfikowanego mechanizmu płatności obszarowych, w ramach którego wysokość płatności obszarowych byłaby przede wszystkim uzależniona od rodzaju upraw i ilości i rodzaju inwentarza. Tego typu rozwiązania funkcjonują już obecnie w ramach „płatności związanych z produkcją”. Przykładowo na obszarach górzystych kosztem gospodarstw bezinwentarzowych, utrzymujących jedynie użytki zielone, wyższe niż obecnie środki powinny otrzymywać gospodarstwa prowadzące chów zwierząt trawożernych. Działania

te z pewnością nie przyczynią się do nadprodukcji, a ich skutkiem może być hamowanie procesu ekstensyfikacji produkcji.

Przedstawione propozycje powinny stać się przedmiotem dyskusji i krytyki wśród naukowców, rolników i polityków. Rozwiązania polegające na opodatkowaniu ziemi wyłączonej z produkcji rolnej, jak też inne działania nieco ograniczające prawo do dowolnego dysponowania ziemią rolną z pewnością nie będą akceptowane przez wszystkie środowiska, ale należy podkreślić, iż czynnik ziemi ma szereg szczególnych cech, w tym stanowi dobro publiczne (np. krajobraz, środowisko przyrodnicze) i jako takie mógłby zostać objęty pewnymi ograniczeniami. W opinii autora tekstu tylko radykalne i politycznie mało popularne działania pozwolą na realną zmianę struktur agrarnych województwa małopolskiego.

Bibliografia

- Czyżewski B.** 2013. Renty ekonomiczne w gospodarce żywnościowej w Polsce. PWE, Warszawa
- Flaga S., Sroka W.** 2012. Gospodarcze aspekty rolnictwa w województwie małopolskim. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie. S. 1-60.
- Musiał W., Sroka W., Mikołajczyk J.** 2013. Problemy dysparytetu pogłównia owiec na przykładzie Małopolski. Zagadnienia doradztwa rolniczego. Nr 4(74) | 37-53
- Musiał W.** 2007. Dezagraryzacja polskiej wsi - problemy ekonomiczne, ekologiczne i społeczne. Wieś i Rolnictwo, nr. 3(136)2007, s. 29-44.
- Musiał W., Wojewodziec T.** 2014. Innowacyjność w zakresie gospodarowania ziemią rolniczą w regionach rozdrobnionych agrarnie. Prac. Nauk. UE we Wrocławiu, 361, 162–168.
- Mikołajczyk J., Sroka W. Musiał W.** 2014. Dochodowość produkcji owczarskiej na obszarach górskich – analiza modelowa. Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 1, s. 52-65.
- Sroka W.,** 2009. Instrumenty finansowego wsparcia obszarów wiejskich w Polsce i Bawarii – analiza porównawcza. Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G - Ekonomia Rolnictwa, Tom 96, zeszyt 3, s. 49-57.
- Sroka W.** 2011. Bariery rozwoju przodujących gospodarstw rolniczych Karpat Polskich. Zeszyty Naukowe SERiA. s. 363-368.
- Sroka W. Ender H.** 2011. Struktura agrarna oraz rynek ziemi rolniczej w Niemczech – aspekty organizacyjne oraz tendencje rozwojowe. Krakowskie Studia Małopolskie. s. 199-214
- Sroka W., Musiał W.** 2012. Ocena wybranych instrumentów wsparcia gospodarstw drobnotowarowych. Polityki Europejskie. Finanse i Marketing 8 (57), s. 425-437.
- Sroka W., Musiał W.,** 2013. Problemy delimitacji małych gospodarstw rolnych w aspekcie projekcji zmian WPR na lata 2014-2020. Polityki Europejskie. Finanse i Marketing 9 (58) 2013. s. 465-478
- Sroka W., Wojewodziec T.** 2015. Stan oraz perspektywy rozwoju rolnictwa w województwie małopolskim ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia środkami Unii Europejskiej” Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie. s. 1-84.