



# **Wpływ instrumentów WPR na gospodarkę żywnościową i obszary wiejskie w Polsce – oczekiwania, efekty, wyzwania.**

Wiesław Łopaciuk  
Adam Wasilewski  
Marek Wigier

Pułtusk, 5-7 grudzień 2011



# Zastosowane metody analizy



- ✓ Studia literatury i dokumentacji
- ✓ Analiza danych statystycznych GUS, ARiMR oraz danych z badań własnych
- ✓ Sondaż oraz badania z zastosowaniem elementów metody delfickiej
- ✓ Analiza SWOT i ocena systemu regulacji
- ✓ Analiza porównawcza
- ✓ Analiza korelacji



# Płaszczyzna sporu



**Teoria racjonalnych oczekiwań** (R.E. Lucas i S.T. Sargent) - podmioty gospodarcze i ludzie elastycznie dostosowują swoje działania i oczekiwania do polityki państwa, wykorzystując wszelkie korzyści z niej płynące i unikają jej negatywnych skutków

**Państwo powinno ingerować tylko w obszarach w których ma wyraźną przewagę w stosunku do mechanizmu rynkowego**, gdy rynek nie chroni interesów ogólnospołecznych

**Wady** → opóźnienia decyzyjne, dyskusyjne kryterium efektywności, użyteczności, skuteczności, trwałości, sprawiedliwości



# Dlaczego państwo interweniuje?



## Względy ekonomiczne i polityczne

- ✓ Bezpieczeństwo żywnościowe
- ✓ Konkurencyjność
- ✓ Wsparcie dochodów
- ✓ Wielofunkcyjny rozwój
- ✓ Ochrona środowiska i dziedzictwa kulturowego

Równowaga ekonomiczna, społeczna, środowiskowa itp..



# Instrumenty wspierające przekształcenia gosp. żywnościowej i obszarów wiejskich



## Bezpośrednie

- ✓ płatności bezpośrednie
- ✓ granty lub subsydia
- ✓ gwarancje kredytowe
- ✓ fundusze venture capital
- ✓ usługi doradcze i szkoleniowe
- ✓ zwolnienia i ulgi podatkowe

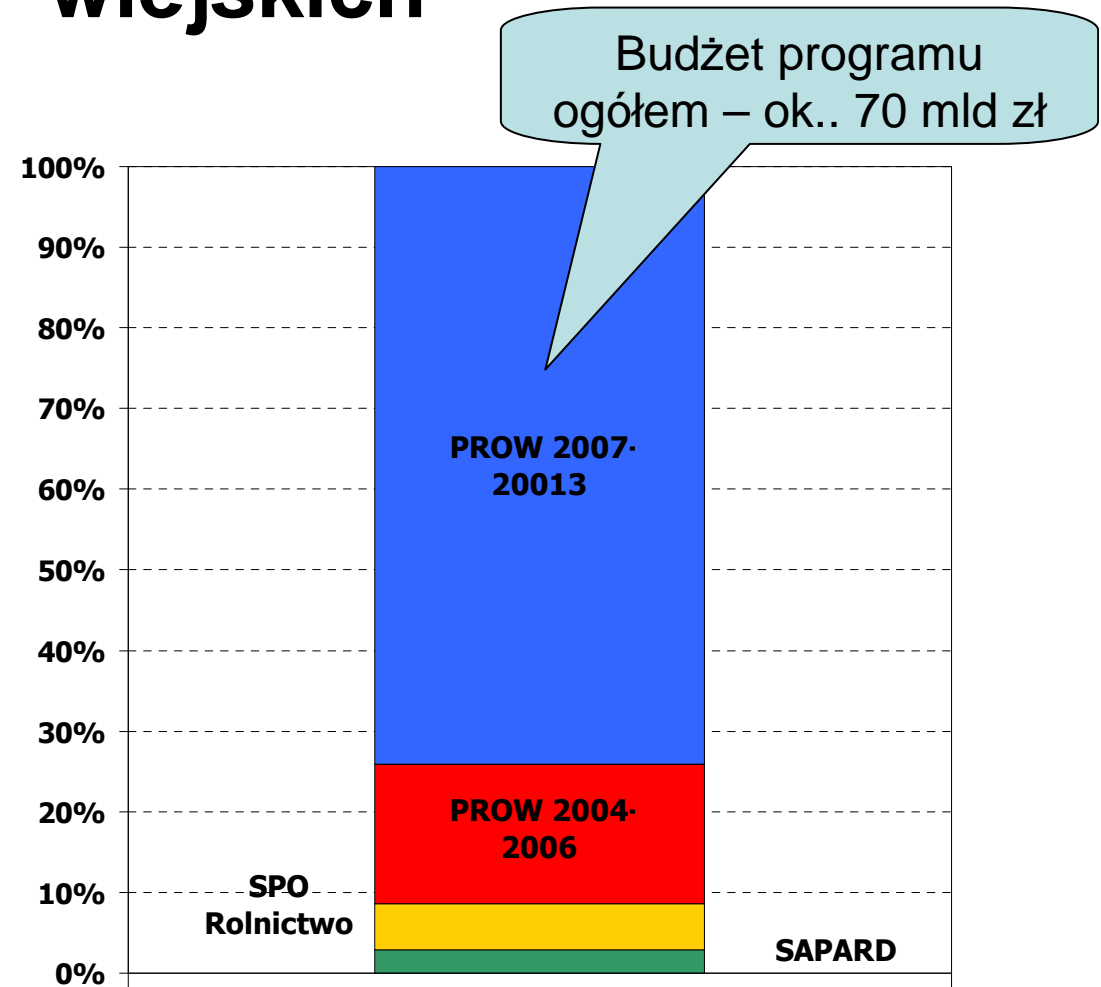
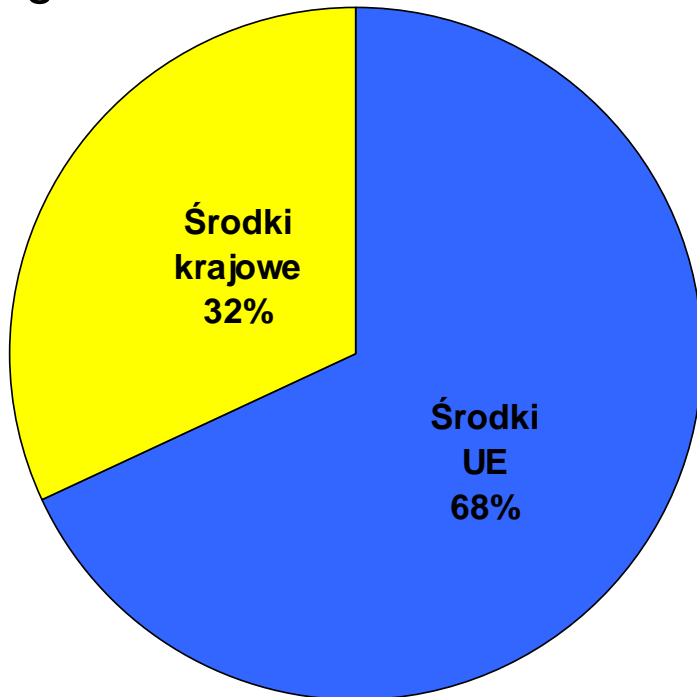
## Pośrednie

- ✓ rozwiązania regulacyjne
- ✓ rozwiązania administracyjne
- ✓ instrumenty polityki makroekonomicznej
- ✓ system podatkowy
- ✓ system ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych
- ✓ zasiłki dla bezrobotnych
- ✓ infrastruktura techniczna i społeczna
- ✓ planowanie przestrzenne



# Wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich

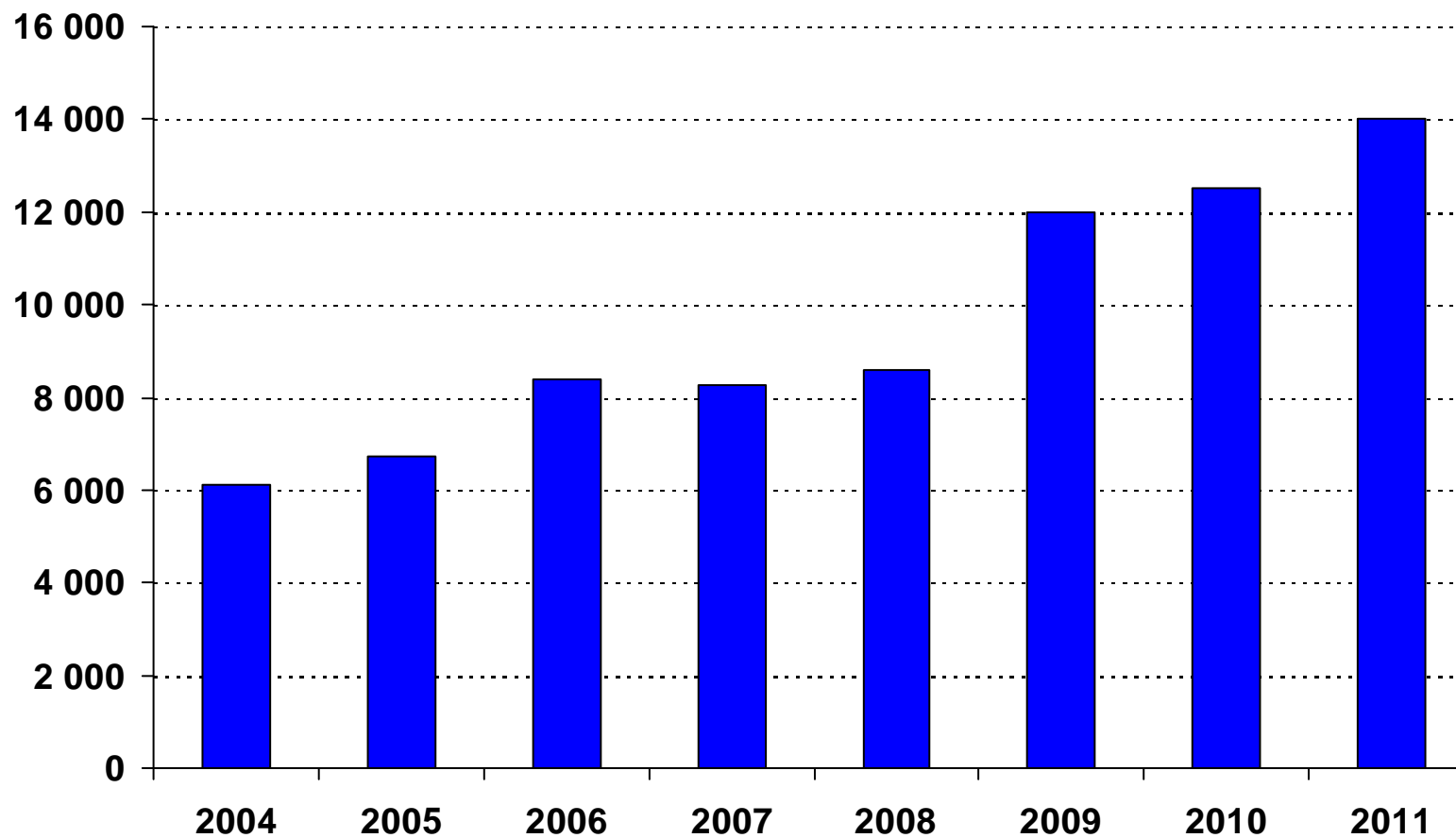
Wyłacone w latach 2004-VI 2011 wsparcie ogółem - **113 mld zł**



Płatności z PROW 2007-2013 do VI 2011 – **28 mld zł**



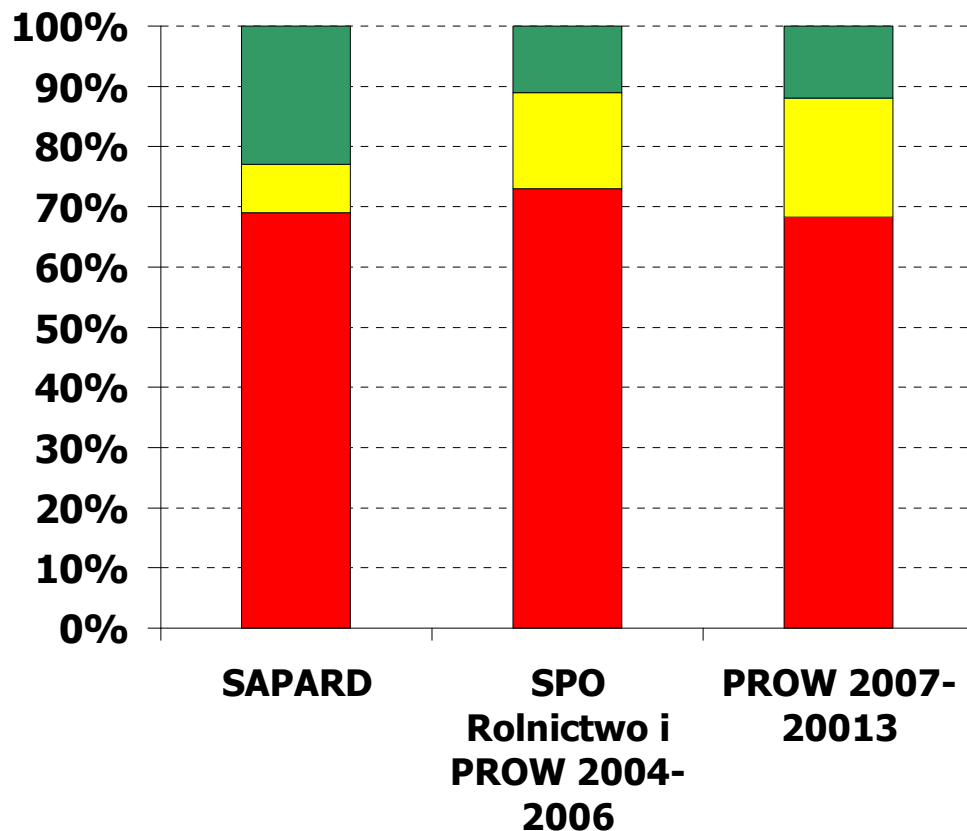
# Dopłaty bezpośrednie – kwota wypłat (w mln zł)



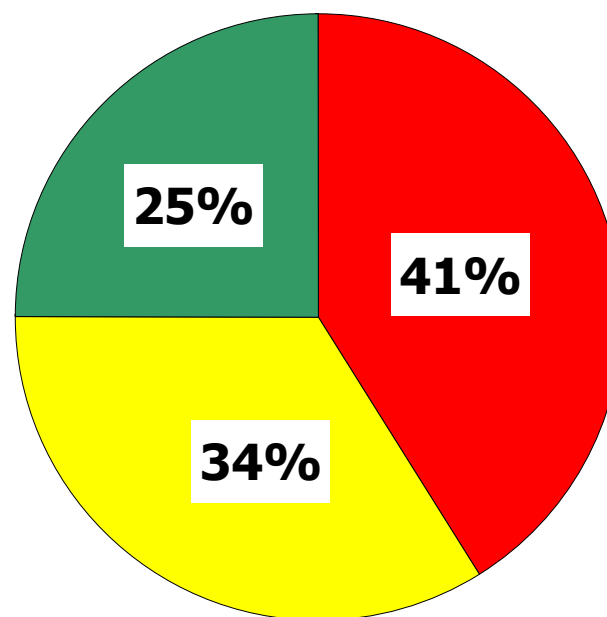


# Finansowanie modeli rolnictwa

Wszystkie programy  
z uwzględnieniem  
dopłat bezpośrednich



Tylko PROW 2007-2013  
bez dopłat bezpośrednich



- Industrialnego
- Spółecznie zrównoważonego
- Środowiskowo zrównoważonego



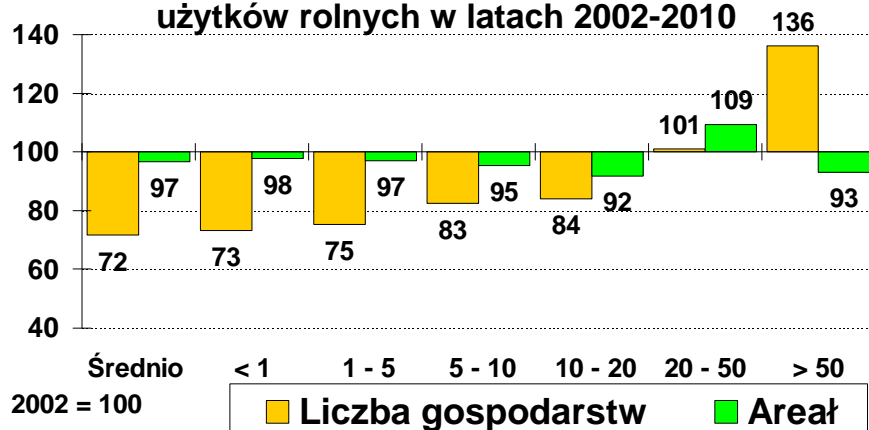


# ROLNICTWO

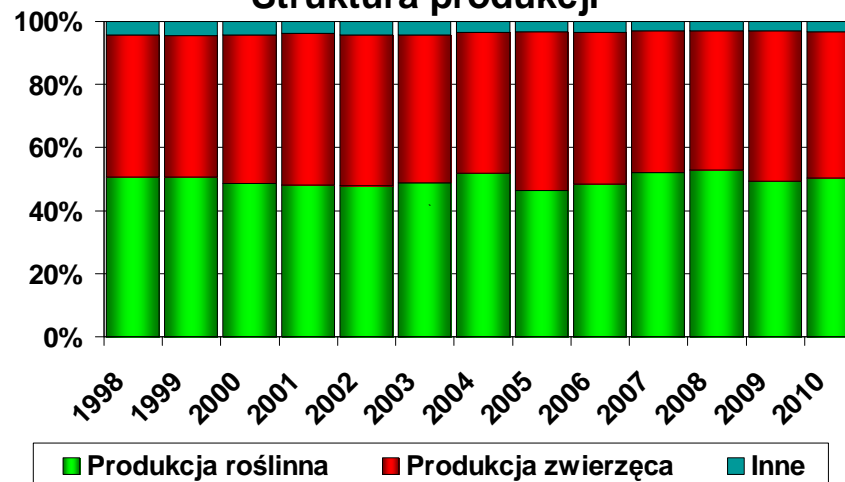


# Dopłaty bezpośrednie - wpływ na rolnictwo

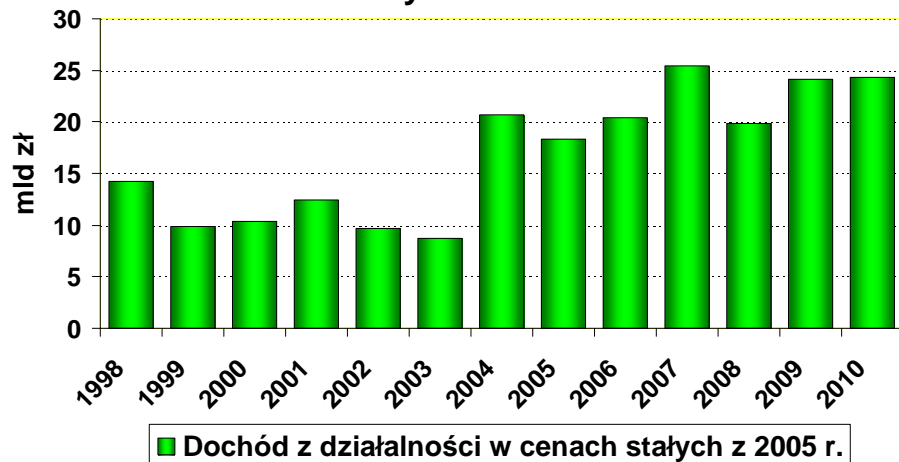
Zmiany liczby gospodarstw i arealów użytków rolnych w latach 2002-2010



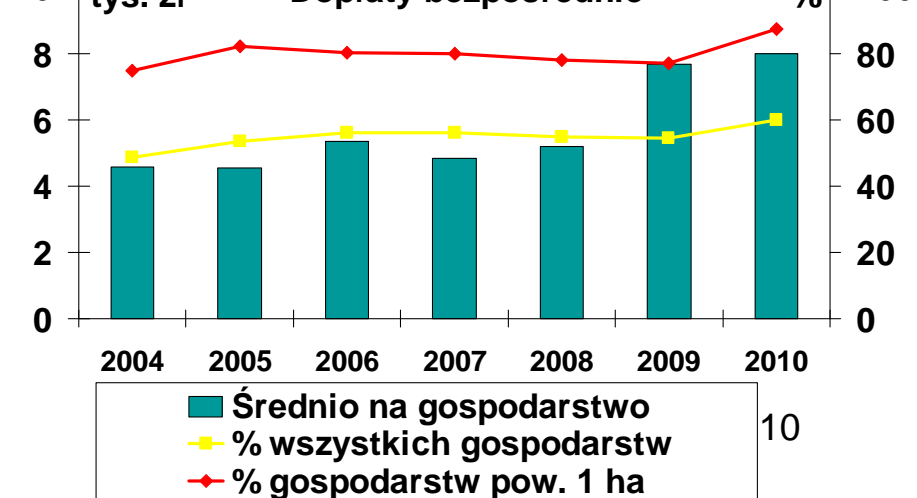
Struktura produkcji



Dochody w rolnictwie



Dopłaty bezpośrednie





## PROW (2004-2013) - Inwestycje w gospodarstwach rolnych

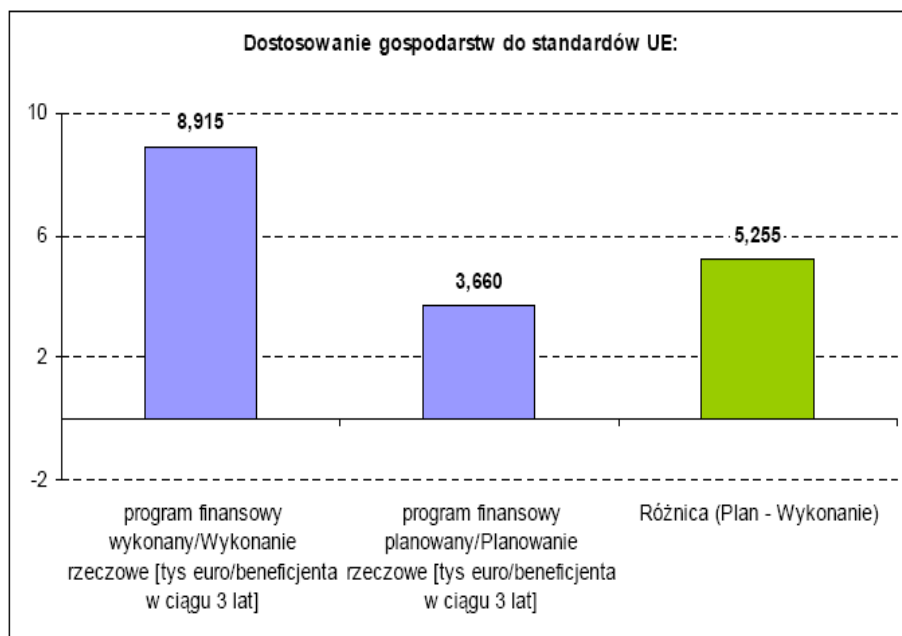
- ✓ **58,2 tys. beneficjentów** – 7,1 mld zł wypłat
- ✓ Typy produkcyjne: 24% - gosp. mleczarskie, 22% - zbożowe, 16% - trzodowe
- ✓ 93% gosp. spełniało standardy w zakresie higieny produkcji, 83% w zakresie dobrostanu zwierząt i 71% w zakresie ochrony środowiska
- ✓ **Połowa gosp. – 16 ESU i więcej; średnio – 32 ESU**
- ✓ Wartość prod. towarowej 80% gosp. przekracza 60 tys. zł, a ¼ - 100 tys. zł
- ✓ **87% projektów dotyczyło zakupu sprzętu**, 7% - remont i modernizacja budynków, 3% - zakładanie plantacji, 1,4% - zakup stada
- ✓ Cel inwestycji: **poprawa organizacji produkcji (52%)**, poprawę konkurencyjności (14%), wzrost dochodu (12%), redukcję kosztów (9%), dostosowanie profilu produkcji do wymagań rynku (5%), poprawę jakości (4%) oraz poprawę standardów (4%)<sup>11</sup>



# PROW (2004-2006)

## – Dostosowanie do standardów UE

- ✓ **71 tys. beneficjentów** – 2,4 mld zł wypłat
- ✓ 58% inwestycji w woj. wielkopolskim, mazowieckim i kujawsko-pomorskim
- ✓ **1/3 gosp. miała powierzchnię do 15 ha; średnia wielkość gosp. – 24,5 ha**
- ✓ Wybudowano blisko 70 tys. płyt gnojowych, 5,5 tys. gosp. dostosowano do wymagań weterynaryjnych związanych z produkcją mleka



### Słabe strony

- Brak zainteresowania ze strony producentów drobiu
- Brak związku z podnoszeniem efektywności i konkurencyjności gospodarstw
- Część płyt i zbiorników nie jest w pełni wykorzystywana

### Mocne strony

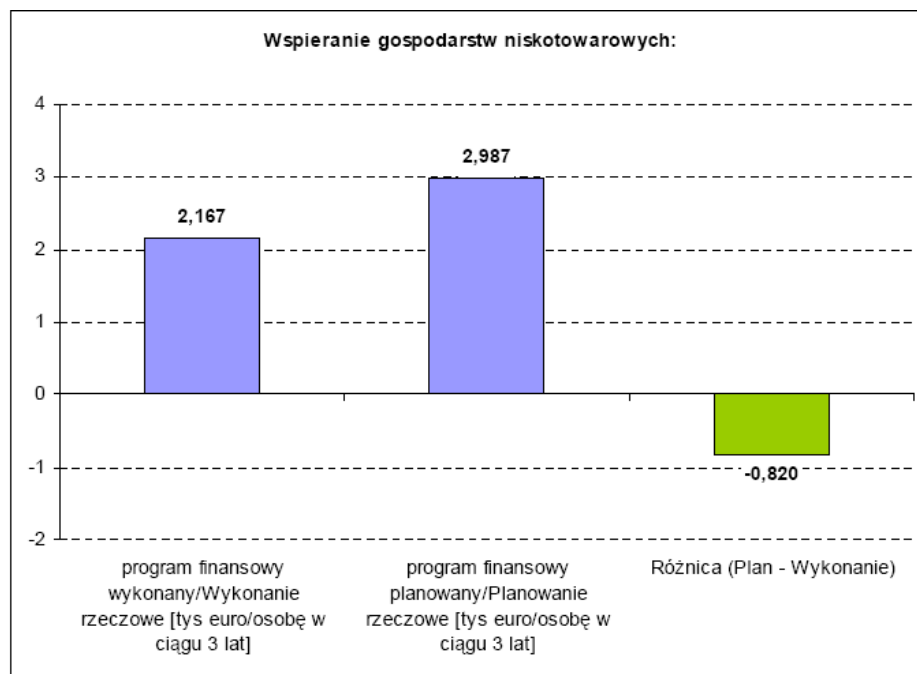
- Wzrost świadomości ekologicznej
- Poprawa stanu środowiska w rejonach o dużej intensywności produkcji
- Dużo inwestycji w rejonach w których występują główne zbiorniki wód podziemnych



# PROW (2004-2013)

## – Wsparcie gospodarstw niskotowarowych

- ✓ **158 tys. beneficjentów** – 1,3 mld zł wypłat
- ✓ 1/3 wypłat – woj. lubelskie i mazowieckie
- ✓ ponad 1 mln ha; **86% gosp. miało powierzchnię do 10 ha**; średnia wielkość gosp. - 7,9 ha
- ✓ 44% beneficjentów zakupiło maszyny rolnicze, a 30% powiększyło stada



### Słabe strony

- Niski próg żywotności ekonomicznej
- Niewielki wpływ na konkurencyjność produkcji (80% rolników przeznaczało 1/2 produkcji na samozaopatrzenie)
- Obciążenie budżetu do 2012 roku
- Niska efektywność ekonomiczna (średnia roczna sprzedaż 10 tys. zł/gosp.)

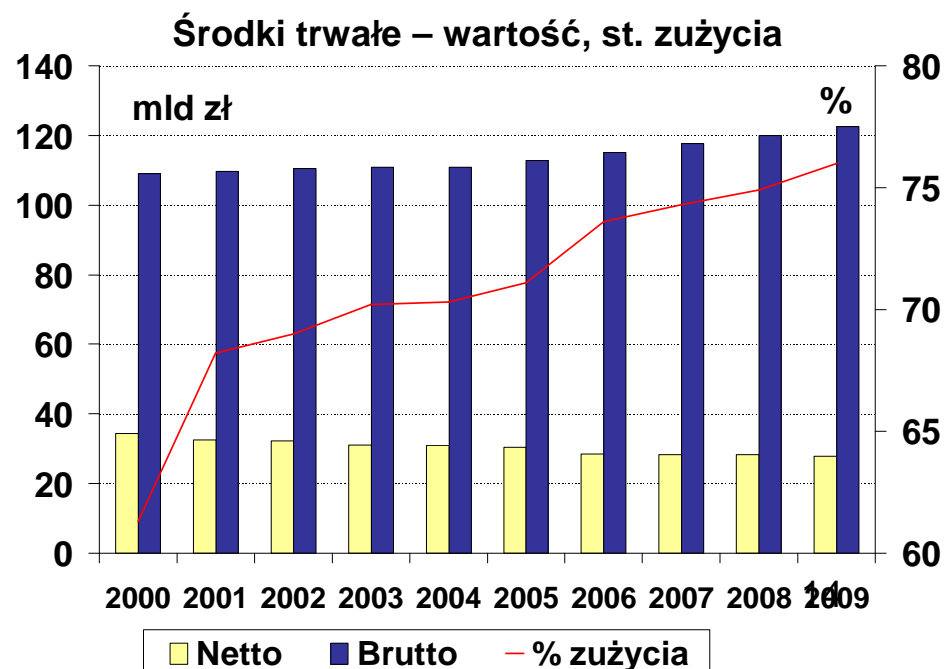
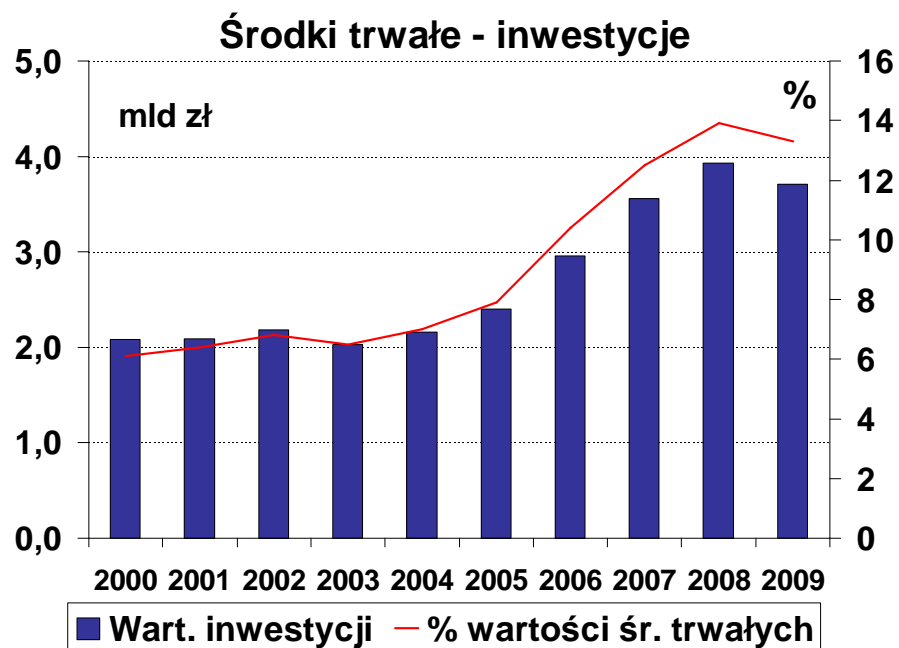
### Mocne strony

- Wzrost aktywności ekonomicznej, głównie w grupie gosp. powyżej 8 ha
- Wzrost wartości produkcji o 1/4



# Wpływ WPR na rolnictwo – modernizacja

	2002	2010	2002=100
<b>Ciągniki</b>	1339	1471	109,9
<b>Kombajny</b>	123	152	123,6
<b>Na 1 gospodarstwo</b>			
<b>Ciągniki</b>	0,46	0,65	141,8
<b>Kombajny</b>	0,04	0,07	159,5

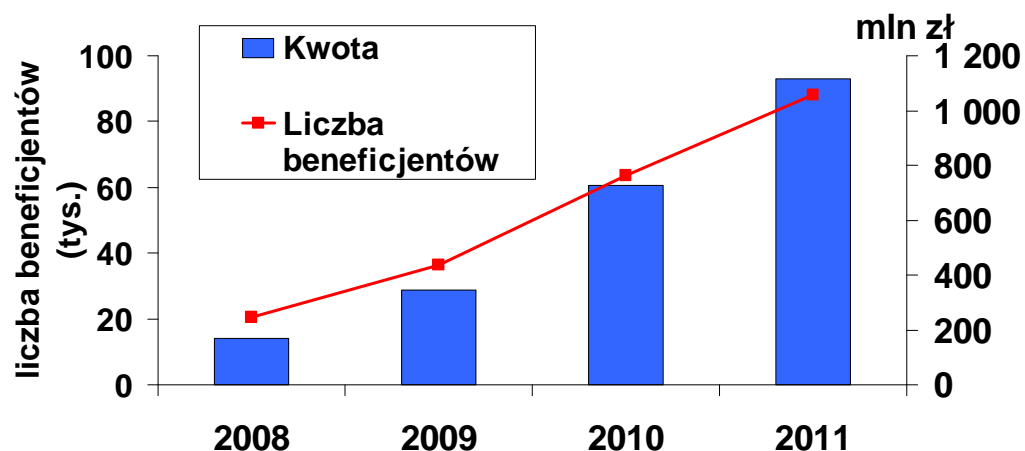




# PROW (2007-2013)

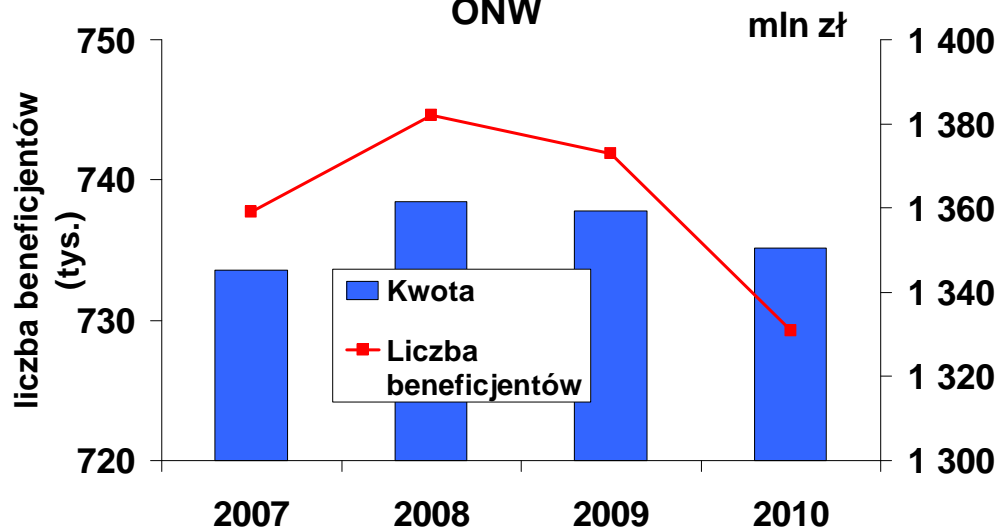
- ONW, programy rolno-środ.

Programy rolno-środowiskowe



- ✓ duża wysokość pomocy (średnio 8-10 tys. zł na beneficjenta), ale
- ✓ mały zasięg i wpływ na sektor
- ✓ rosnące znaczenie, wzrost świadomości ekologicznej

ONW



- ✓ duża wysokość pomocy zarówno w skali kraju jak i średnio na beneficjenta (ponad 1,8 tys. zł)
- ✓ szeroki zasięg i duży wpływ na sektor



# Wpływ WPR na rolnictwo - kwoty produkcyjne, wzajemna zgodność

## Wzajemna zgodność

- ✓ Wspierają zmiany strukturalne
- ✓ Sprzyjają koncentracji produkcji

**ale**

- ✓ Ograniczony zasięg
- ✓ Problematiczne dla rolników
- ✓ Powodują wzrost kosztów produkcji

## Kwoty produkcyjne

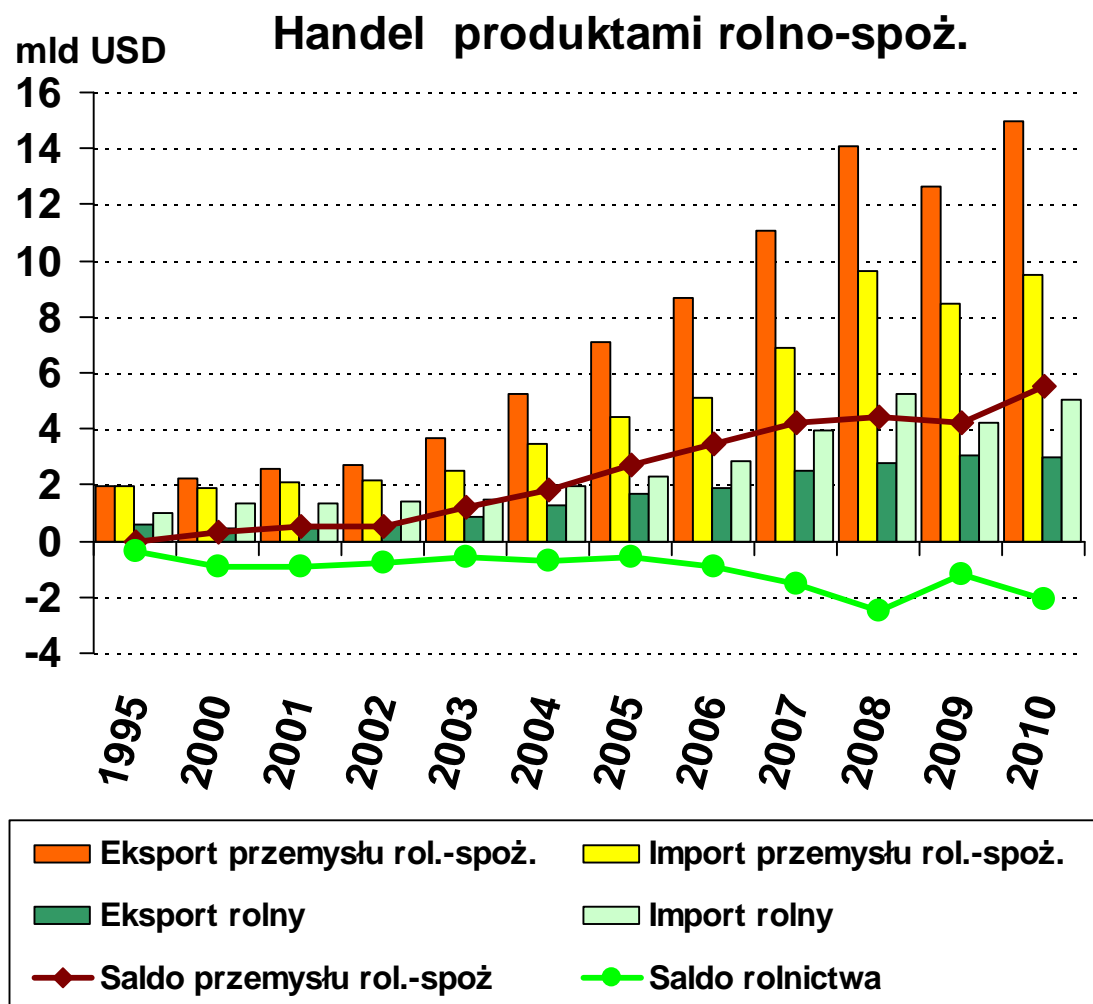
- ✓ Administracyjne ograniczenie podaży
- ✓ Niepełne wykorzystanie mocy produkcyjnych
- ✓ Deficyt w bilansie krajowym
- ✓ Wzrost importu
- ✓ Presja na rolników (zakłócenie procesu decyzyjnego)





# Wpływ WPR na rolnictwo

## regulacje rynków, regulacje handlowe



- ✓ **Udział we wspólnym rynku na jednakowych zasadach**
- ✓ **Brak barier administracyjno-celnych - dostęp do rynku 502 mln**
- ✓ **Przewagi cenowe w początkowym okresie**
- ✓ **Proces wyrównywania się cen – wzrost kosztów produkcji**
- ✓ **Wzrost zależności rynku od sytuacji na rynku UE i świat.**
- ✓ **Subsydia eksportowe (malejące znaczenie)**
- ✓ **Spójna ochrona rynku przed importem z krajów trzecich, ale brak przed importem z UE**
- ✓ **Duża nadwyżka w handlu produktami przemysłowymi**
- ✓ **Deficyt w handlu produktami rolnictwa**



# PRZEMYSŁ SPOŻYWCZY



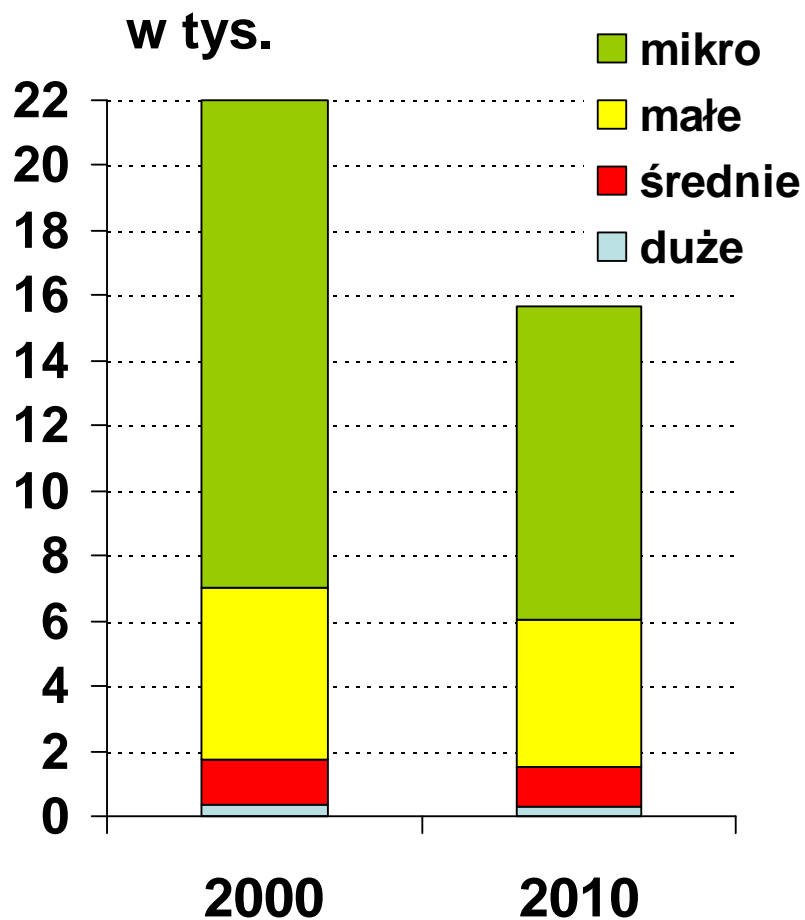
# Przemysł spożywczy w latach 2000-2010 - tendencje ogólne

Jeden z ważniejszych i najszybciej rozwijających się sektorów gospodarki

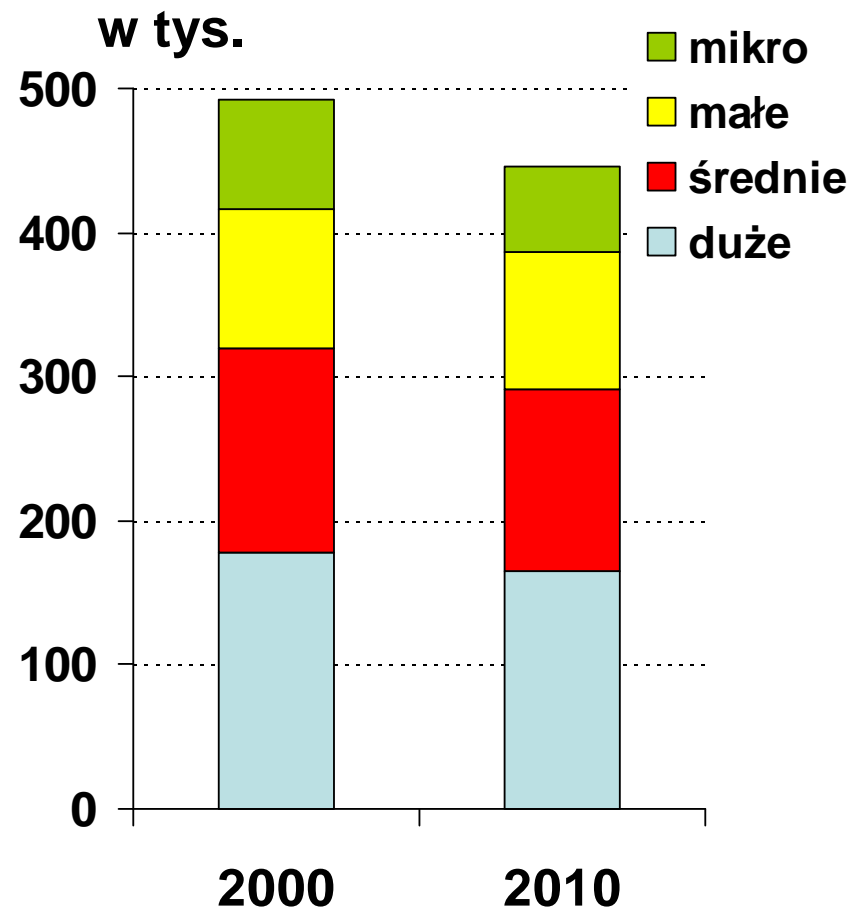
- ✓ Przemysłowa produkcja żywności rozwijała się w tempie średnio 4,6% rocznie (6,3% do 2007), tj.:
  - nieco szybciej niż przyrost PKB (4%),
  - prawie dwukrotnie szybciej niż wzrost towarowej produkcji rolnictwa (2,5% rocznie),
  - 2,5 razy szybciej niż wzrost spożycia żywności, napojów i wyrobów tytoniowych (1,7%)
  - nieco wolniej niż tempo rozwoju produkcji przemysłowej w Polsce (5,6%).



# Struktury podmiotowe w przemyśle spożywczym



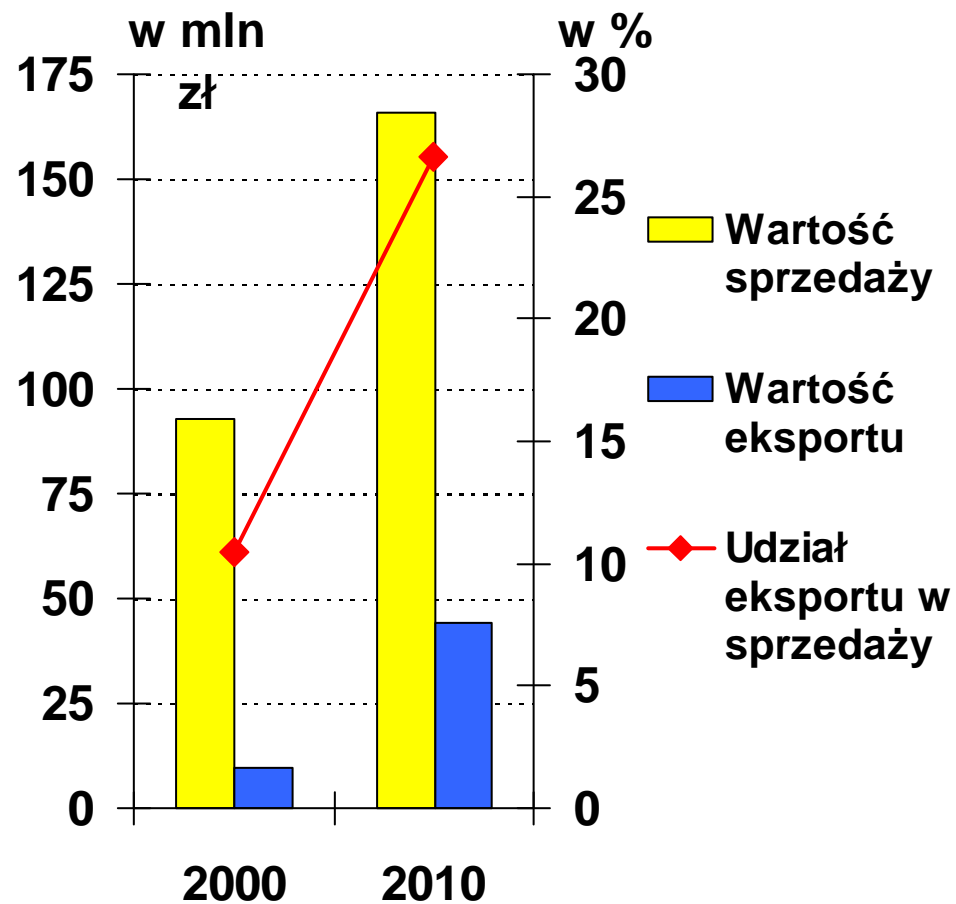
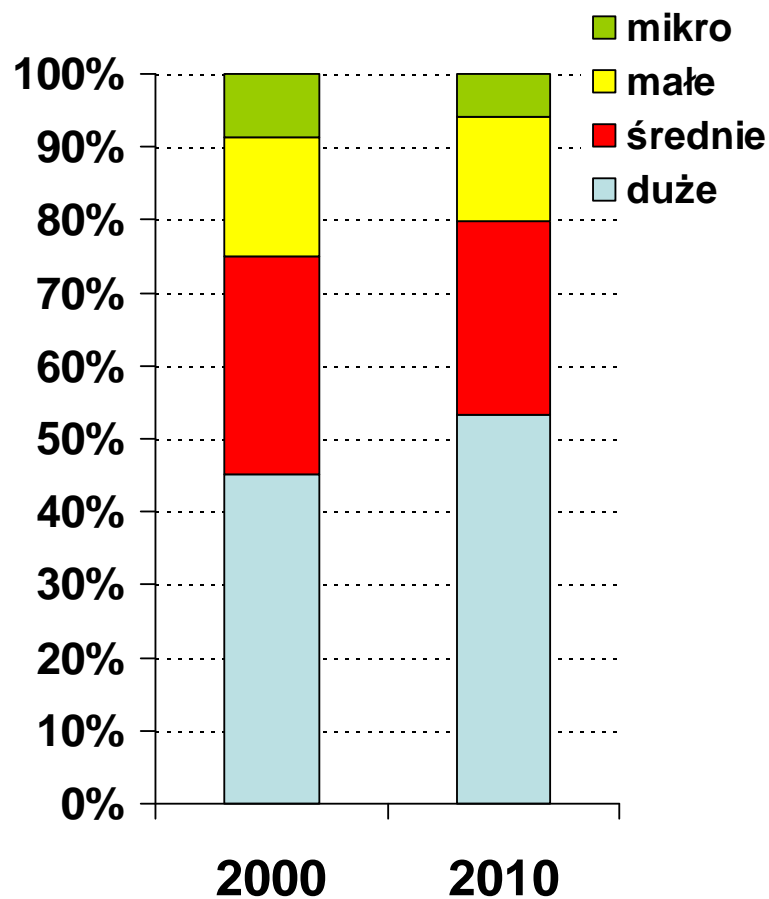
Liczba firm



Zatrudnienie



# Podstawowe informacje o przemyśle spożywczym



Struktura produkcji sprzedanej

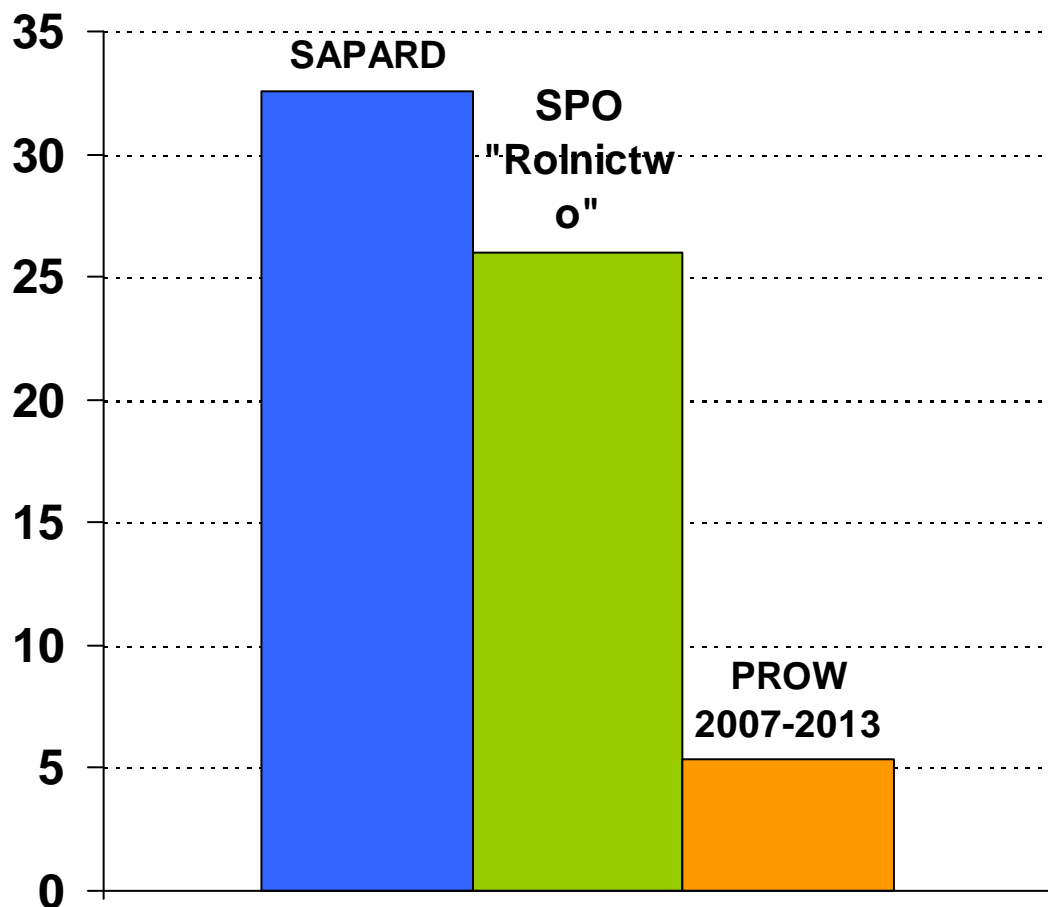


# Cele pomocy publicznej dla przemysłu spożywczego

- **SAPARD**
  - poprawa bezpieczeństwa produkcji i jakości żywności
  - zwiększenie liczby zakładów spełniających **wymagania sanitarne i weterynaryjne UE**
  - ochrona środowiska
- **SPO „Rolnictwo”**
  - poprawa warunków sanitarno-higienicznych produkcji
  - rynkowe ukierunkowaniu produkcji, wykorzystanie nisz rynkowych
  - tworzenie nowych kanałów zbytu
  - **poprawa jakości produktów**
  - wzrost wartości dodanej produkcji
  - ochrona środowiska
  - poprawa dobrostanu zwierząt
  - nowe technologie produkcji
- **PROW 2007-2013**
  - poprawa konkurencyjności w sektorze przetwórstwa i wprowadzania do obrotu:
    - **wzrost wartości dodanej,**
    - poprawę jakości,
    - obniżenie kosztów,
    - wprowadzenia nowych produktów,
    - zastosowania nowych procesów i technologii,
    - wprowadzanie nowych standardów produkcji lub poprawę istniejących
  - ochrona środowiska
  - mikroprzedsiębiorstwa – dostosowanie do nowowprowadzanych norm



## Udział środków na finansowanie inwestycji w przemyśle spożywczym w ogólnym budżecie wg programów (w %)



Budżet programów ogółem  
(mld Euro ):

SAPARD – 1,1

SPO "Rolnictwo" – 1,8

PROW 2007-2013 – 17,4



# Wartość dofinansowania ze środków publicznych

**SAPARD**

1 525,1 mln zł



**Przemysł  
spożywczy**



3 720,5 mln zł

**PROW 2007-2013**



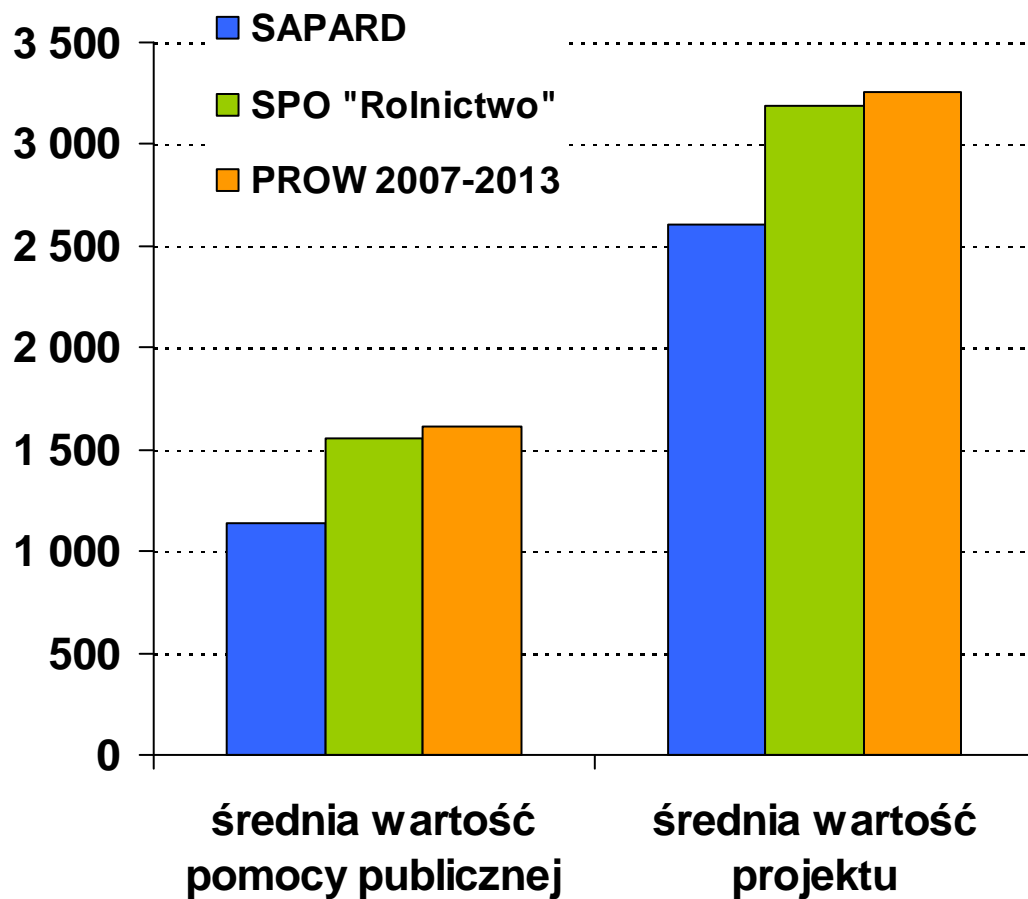
1 702,3 mln zł

**SPO „Rolnictwo”**





# Średnia wartość (w tys. zł)

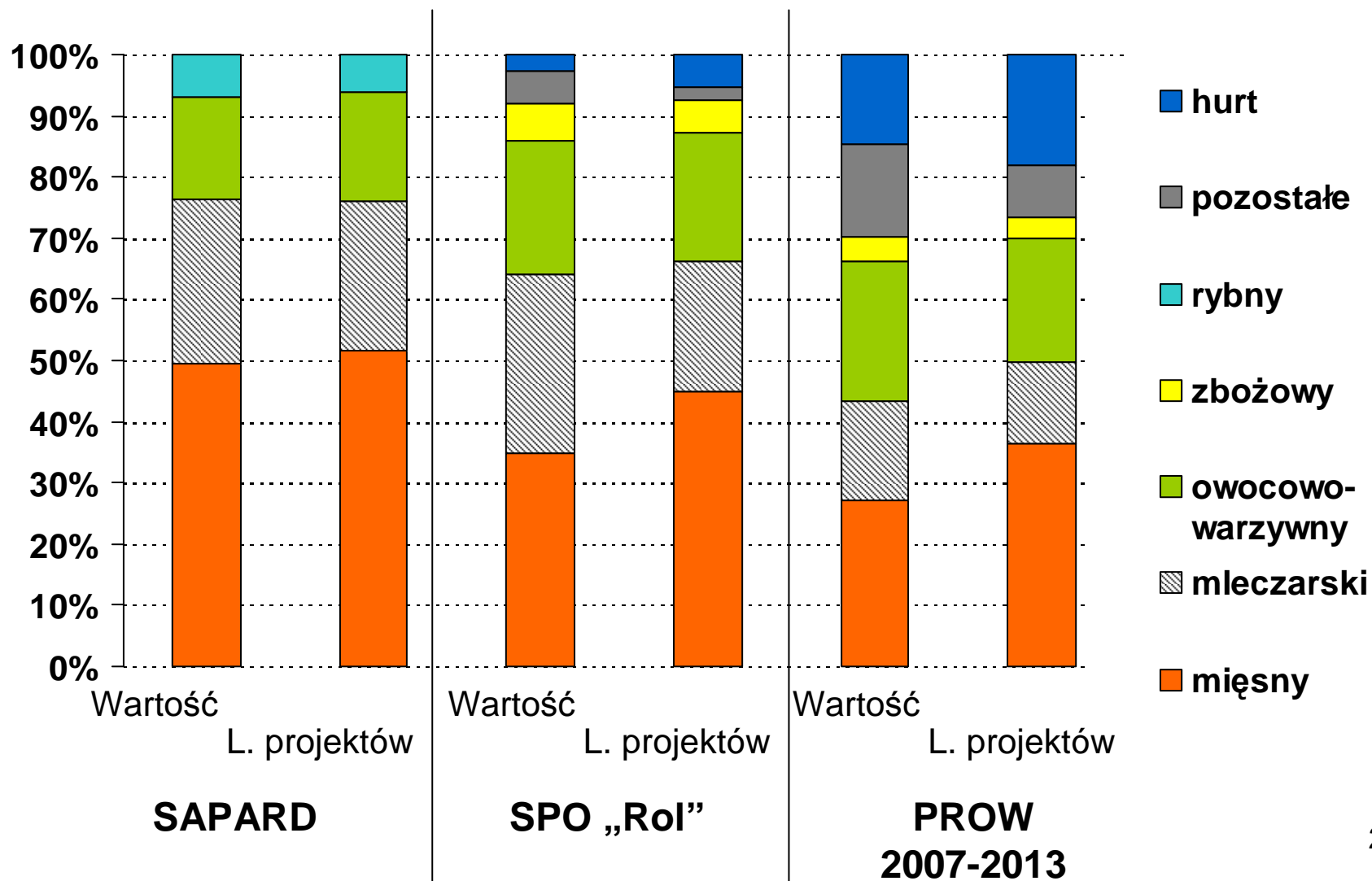


✓ 4 - 8 % firm pomoc wynosiła powyżej 5 mln zł.

✓ 60 - 70% przedsiębiorstw dotyczyło pomocy w przedziale od 125 tys. zł do 1 mln zł.

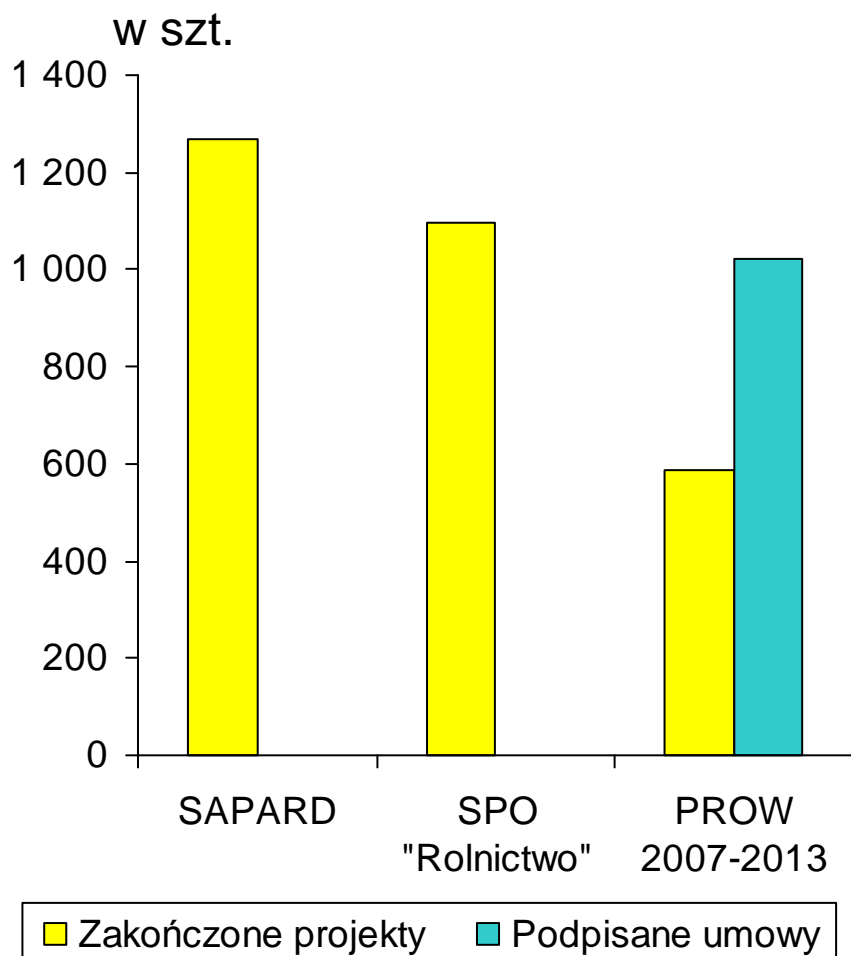


# Struktura pomocy publicznej wg sektorów





# Efekty rzeczowe realizacji programów pomocy publicznej



**SAPARD** – 791 podmiotów,

- *system HACCP* w 581
- *dostosowanie do norm UE* w 747
- zakup 320 cystern do transportu mleka

**SPO „Rolnictwo”** – 727 podmiotów, blisko połowa korzystała z SAPARD. Dominowały:

- zakup maszyn do przetwarzania (43,1%)
- budowa/remont budynków (25,4%)

**PROW 2007-2013:**

- *przyjętych wniosków*: 122% limitu środków
- *pomoc otrzymały*: 522 podmioty, zaangażowane środki publiczne 0,6 mld zł, wartość inwestycji 1,9 mld zł (do 30.06.2011)



# Efekty inwestycji współfinansowanych ze środków publicznych

Pomoc publiczna;  
3,8 mld zł; 6%



Inwestycje prywatne;  
64,6 mld zł; 94%

- Dynamiczny rozwój sektora
- Unowocześnienie zakładów przetwórczych
- Poprawa bezpieczeństwa i jakości produkowanej żywności
- Poprawa konkurencyjności na rynku krajowym i zagranicznym
- Wzrost eksportu
- Choć z pomocy publicznej korzysta większość branż przemysłu spożywczego, głównymi beneficjentami są przemysł mięsny, mleczarski i owocowo-warzywny
- Efekty przeprowadzonych inwestycji są trwałe



# **PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ OBSZARÓW WIEJSKICH**



# Podstawowe ograniczenia rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich

- ✓ **Słabiej rozwinięta** (w porównaniu do obszarów zurbanizowanych) **infrastruktura** (techniczna, społeczna i ekonomiczna);
- ✓ **Niższa jakość kapitału ludzkiego** niż na obszarach zurbanizowanych – ograniczone możliwości wykorzystania innowacji oraz transferu wiedzy;
- ✓ **Niska koncentracja zasobów pracy** oraz mała dywersyfikacja kwalifikacji – ograniczone możliwości rozwoju dużych przedsiębiorstw;
- ✓ **Ograniczone zasoby kapitału własnego** – niższa skłonność do korzystania z kapitału obcego;
- ✓ **Niski popyt lokalny**;
- ✓ Ograniczony dostęp do informacji rynkowej – niwelowanie asymetrii informacji generuje wyższe koszty transakcyjne.



# Właściwości obszarów wiejskich determinujące konieczność rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej

## Gospodarka wiejska nie może się rozwijać wyłącznie w oparciu o 1 sektor

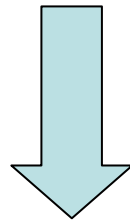
### Determinanty:

- ✓ Sukcesywny spadek liczby osób zatrudnionych w rolnictwie;
- ✓ Znaczną część ludności wiejskiej stanowią rodziny bezrolne;
- ✓ Ograniczona mobilność ludności wiejskiej;
- ✓ Znaczna część gospodarstw rolnych nie zapewnia dochodów pozwalających na utrzymanie gospodarstwa domowego.



# Podmioty gospodarcze w 2010

Liczba podmiotów gospodarczych osób fizycznych



Polska ogółem – 2,9 mln, w tym:

- ✓ miasta – 1,7 mln,
- ✓ gminy miejsko-wiejskie – 0,6 mln,
- ✓ gminy wiejskie – 0,6 mln.





## Subsydiowanie pozarolniczej działalności gospodarczej w ramach PROW 2007-2013

Działanie	Zawarte umowy (do końca 2010 r.)	
	Liczba	Kwota (mln zł)
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	2408	368,6
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	4853	403,7

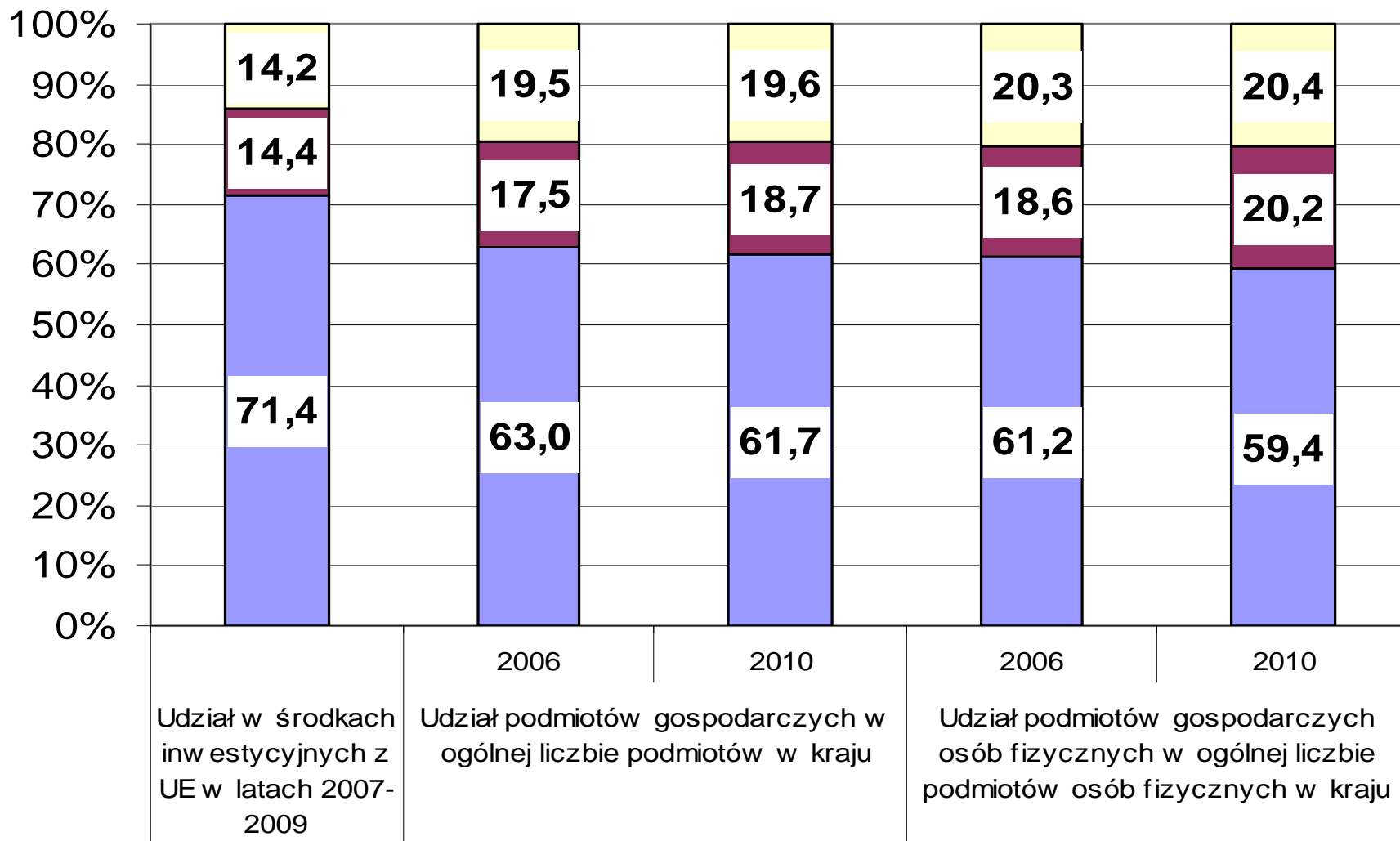


# Instrumenty inżynierii finansowej

LP	Program (instrument)	Kapitał alokowany u pośredników finansowych (mln zł)	Rzeczywiste wsparcie dla MŚP (mln zł)	Liczba podmiotów znajdująca się w „orbicie” wpływu instrumentu
1	CIP/SMEG	3764		37 000
2	7 PR/RSFF		280	
3	RPO/JEREMIE	1630	664	6763
4	POIG Działanie 4.3		429	91
4a	POIG Działanie 3.2	335	15,71	4
5	RPW	29,9		
6	JESSICA	257		
<b>Łącznie</b>		<b>5758,9</b>	<b>1388,71</b>	<b>~44 000</b>



## Struktura inwestycji współfinansowanych ze środków UE wg gmin



■ miejskie 
 ■ wiejskie 
 ■ miejsko-wiejskie



## Wzrost liczby podmiotów gospodarczych w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich w latach 2006-2010

- ✓ 7,7% w gminach, które skorzystały ze wsparcia,
- ✓ 6,5% w gminach, które nie skorzystały ze wsparcia,
- ✓ Współczynniki korelacji:
  - 0,39 - pomiędzy poziomem nakładów inwestycyjnych poszczególnych gmin, pochodzących z funduszy unijnych, a liczbą podmiotów gospodarczych osób fizycznych;
  - 0,33 - pomiędzy poziomem nakładów inwestycyjnych poszczególnych gmin, pochodzących z funduszy unijnych, a zmianą liczby podmiotów gospodarczych osób fizycznych w badanym okresie.



# WZYWANIA



# Rolnictwo – podsumowanie i wnioski

- ✓ Zmiany wynikają nie tylko z WPR (otoczenie makroekonomiczne)
- ✓ Zróżnicowany wpływ poszczególnych instrumentów WPR, różny także w różnych grupach obszarowych
- ✓ Główna zaleta – wzrost dochodów i sprzyjanie (ale i hamowanie) przemian
- ✓ Poprawa konkurencyjności i orientacji rynkowej
- ✓ Dobra publiczne



# Rolnictwo – podsumowanie i wnioski

Główne bolączki takie same jak w innych krajach UE

- ✓ Wąska grupa rolników zbiera większość wsparcia
- ✓ Pomimo decouplingu zniekształca rachunek ekonomiczny
- ✓ Dekapitalizacja majątku trwałego
- ✓ Celowość wsparcia? Kogo, co wspierać?



# Przemysł spożywczy - podstawowe osiągnięcia

- ✓ Dynamiczny rozwój sektora przetwórczego
- ✓ Zmiany strukturalne oraz modernizacja i dostosowanie zakładów do norm i standardów weterynaryjnych i sanitarnych UE
- ✓ Główni beneficjenci pomocy: przemysł mięsny, mleczarski i owocowo-warzywny
- ✓ Od momentu przystąpienia do UE, Polska z importera netto produktów rolno-spożywczych przekształciła się w ich eksportera (konkurencyjność polskich producentów żywności)





# Rozwój przedsiębiorczości - podsumowanie i wnioski

- ✓ Rozwój przedsiębiorczości – zasadniczy czynniki rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich (w sensie ekonomicznym)
- ✓ Główne bariery:
  - natury administracyjnej określającej warunki i zasady funkcjonowania przedsiębiorczości
  - niedorozwój infrastruktury
- ✓ Ocena skuteczności interwencji przez pryzmat efektywności procedur a nie skuteczności w realizowaniu celów makroekonomicznych



# Rozwój przedsiębiorczości - podsumowanie i wnioski

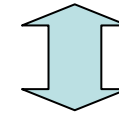
- ✓ Nadal ważna rola instrumentów wsparcia bezpośredniego w formie subsydiowania działalności inwestycyjnej – nadanie priorytetu instrumentom wsparcia pośredniego
- ✓ Należy koncentrować uwagę na działaniach z zakresu poprawy otoczenia biznesu i likwidacji barier wejścia, podnoszenia kwalifikacji zawodowych ludności, wdrażaniu nowych, innowacyjnych technologii.



# Wyzwania w perspektywie do i po 2020 roku



- ✓ Poprawa konkurencyjności sektora rolno-spożywczego
- ✓ Dywersyfikacja aktywności gospodarczej obszarów wiejskich (rozwój infrastruktury)
- ✓ Dobra publiczne



**Rozwój zrównoważony**<sup>43</sup>



# Analiza SWOT nowych instrumentów polityki rolnej 2014-2020

<p><b>Mocne strony:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Lepsze dopasowanie do nowych wyzwań</li> <li>✓ Uproszczenie na poziomie koncepcji płatności</li> <li>✓ Bardziej elastyczny system – szybsza reakcja na zmiany sytuacji</li> <li>✓ Większy nacisk na ochronę środowiska</li> <li>✓ Lepsza dystrybucja płatności (aktywni rolnicy)</li> <li>✓ Zachowanie płatności związanych z produkcją</li> </ul>	<p><b>Słabe strony:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Z technicznego punktu widzenia uproszczenie wątpliwe</li> <li>✓ Wyłączenie części gruntów z produkcji (wątpliwy efekt)</li> <li>✓ Brak większych zmian jeżeli chodzi o możliwości zapobiegania nadmiernym wzrostom cen</li> </ul>
<p><b>Szanse:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Pozwoli na lepsze planowanie wydatków</li> <li>✓ Spowolnienie degradacji środowiska (komponent zielony)</li> <li>✓ Rozwój małych gospodarstw</li> </ul>	<p><b>Zagrożenia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Możliwe opóźnienia w realizacji płatności (z przyczyn technicznych)</li> <li>✓ Możliwość powstania napięć w bilansach produktów roślinnych (wymóg zazielenia)</li> <li>✓ Spadek dochodów rolników</li> </ul>



# Wnioski

## w kontekście interwencji publicznej

- ✓ Pomoc publiczna odgrywa istotną, lecz malejącą rolę w kształtowaniu tempa i kierunku inwestycji w przemyśle spożywczym, duże znaczenie ma nadal w rolnictwie oraz w odniesieniu do ochrony środowiska;
- ✓ Państwo przejmując rolę regulatora wymusza określone zachowania zgodne z intencjami ustawodawcy;
- ✓ Beneficjenci programu, korzystający ze środków publicznych, z definicji znajdują się na uprzywilejowanej pozycji w stosunku do tych producentów, którzy z takich dotacji nie korzystają;



# Wnioski

## w kontekście interwencji publicznej cd.

- ✓ Wywołany poprzez analizowane programy efekt substytucyjny i dochodowy prowadzi do obniżenia efektywności. Źródłem nieefektywności jest najczęściej efekt substytucyjny;
- ✓ Angażowanie środków publicznych w działalność prywatną prowadzi do powstawania efektu „wypierania”;
- ✓ Pomoc publiczna nie zapewnia równość i sprawiedliwości społecznej.



**Dziękujemy za uwagę!**  
**i zapraszamy do dyskusji**

[wigier@ierigz.waw.pl](mailto:wigier@ierigz.waw.pl)  
[wasiewski@ierigz.waw.pl](mailto:wasiewski@ierigz.waw.pl)  
[lopaciuk@ierigz.waw.pl](mailto:lopaciuk@ierigz.waw.pl)