

Tomasz Wojewodzie

Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kollątaja w Krakowie

REZYGNACJA Z PŁATNOŚCI OBSZAROWYCH JAKO PRZEJAW LIKWIDACJI GOSPODARSTW ROLNYCH¹

RESIGNATION FROM AREA PAYMENTS AS A MANIFESTATION OF LIQUIDATION OF FARMS

Słowa kluczowe: gospodarstwo rolne, płatności obszarowe, likwidacja gospodarstw, Małopolska i Pogórze

Key words: farms, liquidation of farms, area payments, farm liquidation, Malopolska and Pogórze

Abstrakt. Celem badań była ocena natężenia zjawiska wycofywania się właścicieli ziemi z pozyskiwania jednolitej płatności obszarowej. Płatności obszarowe stanowią jeden z podstawowych instrumentów WPR Unii Europejskiej. Przeprowadzone badania wykazały duże zróżnicowanie obszaru Małopolski i Pogórza pod względem zmian w liczbie beneficjentów JPO. Wyższą skłonność do rezygnacji z dopłat obszarowych wykazywali właściciele ziemi z jednostek terytorialnych o dużym nasileniu zjawisk recesywnych w rolnictwie, tzn. o relatywnie większej powierzchni gruntów w złej kulturze rolnej oraz większym udziale gospodarstw bez dochodów z działalności rolniczej.

Wstęp

Płatności bezpośrednie stanowią jeden z głównych instrumentów polityki dochodowej gospodarstw rolnych w krajach Unii Europejskiej (UE), gwarantując większości z nich możliwość dalszego funkcjonowania. Genezą wprowadzenia płatności obszarowych (1992 r.) było rekompensowanie rolnikom dochodów utraconych w wyniku znacznych obniżek gwarantowanych cen produktów rolnych. Kolejne reformy poszerzyły wiązkę celów realizowanych za pomocą tego instrumentu. Obecnie przez dopłaty obszarowe realizowane są m.in. takie cele, jak:

- wsparcie i stabilizacja dochodów rolniczych,
- utrzymywanie użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej,
- rekompensowanie rolnikom kosztów wynikających z dostarczania przez nich tzw. dóbr publicznych (m.in. ochrona zasobów naturalnych, przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, gospodarka wodna, utrzymanie różnorodności biologicznej i wytwarzanie energii odnawialnej).

Zasadniczo środki z dopłat obszarowych służą podnoszeniu dochodów rolniczych oraz poprawiają płynność gospodarstwa, wykorzystane są głównie na pokrycie bieżących wydatków oraz zakup środków do produkcji prowadzonej w gospodarstwie [Marks-Bielska, Babuchowska 2009]. Zdaniem Sadłowskiego natomiast [2011] reforma WPR powinna w większym stopniu wykorzystać potencjał płatności obszarowych w zakresie osiągania celów środowiskowych.

Zasady dostępu do systemu oraz wysokość dopłat są zróżnicowane w poszczególnych krajach UE. W Polsce, podobnie jak w większości państw przyjętych do UE po 2003 r., obowiązuje uproszczony system płatności SAPS (ang. *Single Area Payment Scheme*). W dalszym ciągu jednak ze względu na tzw. historyczny system naliczania dopłat, płatności bezpośrednie otrzymywane przez polskich rolników są niższe od tych, które otrzymują rolnicy w krajach tzw. UE-15.

Płatności obszarowe zasadniczo przysługują użytkownikowi ziemi rolniczej, jeżeli spełnia on kryteria dostępu (m.in.: powierzchnia gospodarstwa, powierzchnia poszczególnych działek rolnych). Można zatem założyć, że liczba funkcjonujących gospodarstw rolnych w Polsce jest zbliżona do liczby beneficjentów dopłat obszarowych, a zmiany tej liczby lepiej niż dane statystyki masowej oddają skalę i tempo likwidacji gospodarstw rolnych.

¹ Opracowanie sfinansowane ze środków Wydziału Rolniczo-Ekonomicznego Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie w ramach zadania DS-3103.

Material i metodyka badań

Likwidacja gospodarstwa rolnego jest na ogół procesem długotrwałym. Przebiega przez różne stadia ekstensyfikacji produkcji, dywestycji, a nawet dewastacji. W praktyce bardzo trudno ocenić stopień zaawansowania tego procesu. Badania pokazują, że również plany rolników w zakresie zmiany kierunku produkcji lub jej likwidacji zależą od zmian w środowisku zewnętrznym [Czekaj, Satoła 2010]. W wielu gospodarstwach rolnych proces likwidacji zatrzymuje się na etapie tzw. likwidacji niepełnej, gdzie pomimo zaniechania działalności rolniczej nie dochodzi do uwolnienia i transferu posiadanych zasobów do innej działalności lub podmiotu [Wojewodziec, Musiał 2014]. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest zawyżanie w statystyce publicznej (GUS) liczby gospodarstw rolnych o podmioty niewykazujące żadnej aktywności rolniczej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, właściciele takich „papierowych gospodarstw” często korzystają z tych samych uprawnień, co rolnicy prowadzący działalność rolniczą, tj. preferencje podatkowe, dostęp do tańszego rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych, wsparcie w ramach wspólnej polityki rolnej. Równoległe również w bazach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) występuje wiele podmiotów zarejestrowanych jako producenci rolni, pomimo że nie prowadzą działalności rolniczej, a czasem nawet nie mają podstawowego czynnika produkcji, jakim jest ziemia. Dlatego w prezentowanych wynikach analiz jako indyktor procesów likwidacji gospodarstwa rolnego wykorzystano fakt rezygnacji właściciela ziemi z dopłat obszarowych.

Celem pracy było zaprezentowanie natężenia zjawiska wycofywania się właścicieli ziemi z pozyskiwania jednolitej płatności obszarowej (JPO) na obszarach o rozdrobnionej strukturze agrarnej. Oceny zróżnicowania tego procesu dokonano dla województw Polski południowo-wschodniej tworzących makroregion Małopolska i Pogórze². Jako podstawowe jednostki analizy przestrzennej przyjęto obszar działania biur powiatowych ARiMR. W przypadku niektórych biur zakres działania obejmuje nie tylko powiat ziemski (70 biur powiatowych), ale również sąsiadujące z nim powiaty grodzkie (17 biur powiatowych), co utrudnia proces wnioskowania. Rozdzielenie danych dla tych jednostek nie jest jednak możliwe ze względu na sposób gromadzenia i udostępniania danych przez tę instytucję. Dodatkowym źródłem informacji były dane statystyki masowej udostępniane przez GUS za pośrednictwem Banku Danych Lokalnych (BDL) [www.stat.gov.pl]. Do wizualizacji zróżnicowania przestrzennego opisywanych zjawisk wykorzystano podział obiektów na grupy kwartylowe, wyróżniając obiekty zakwalifikowane do grup skrajnych (rys. 2). Dla formułowania ocen i poszukiwania sposobów usprawnienia zmian strukturalnych istotne były również obserwacja uczestnicząca oraz bezpośrednie niestandardyzowane wywiady z rolnikami, które dotyczyły głównie aplikowania o płatności obszarowe przez podmioty, które zaniechały działalności rolniczej.

Beneficjenci jednolitej płatności obszarowej

Mieszkańcy polskiej wsi w dużej części sceptycznie odnosili się do procesu integracji europejskiej. Niemniej już po pierwszym roku akceptacja społeczna procesu akcesji wzrosła. W 2005 r. odnotowano w Polsce najwyższą jak dotychczas liczbę beneficjentów JPO (1469,0 tys.). Zwiększenie się liczby rolników uczestniczących w systemie płatności bezpośrednich w pierwszym roku członkostwa Polski w strukturach UE wynikało zarówno ze wzrostu zaufania do instytucji europejskich, jak również z lepszego poznania procedur aplikacyjnych oraz porządkowania kwestii własnościowych gruntów jako warunku koniecznego do uczestniczenia w systemie. Po 2005 r. obserwowany jest systematyczny spadek liczby beneficjentów JPO (rys. 1). W latach 2005-2012 liczba aplikacji zmniejszyła się o 8,4%, a liczba wydanych przez ARiMR decyzji o przyznaniu JPO zmniejszyła się o 7,6%. Jednocześnie ponaddwukrotnie wzrosła wartość zrealizowanych płatności (+ 222,9%). W kampanii 2012 w całej Polsce w ramach tego instrumentu wypłacono ponad 10,2 mld zł. Spadek liczby beneficjentów przy równoczesnym wzroście puli środków przeznaczonych na ten cel spowodował wzrost wskaźnika średniej wartości dopłat na gospodarstwo z 2,2 tys. zł w 2005 r. do 7,5 tys. zł w 2012 r.

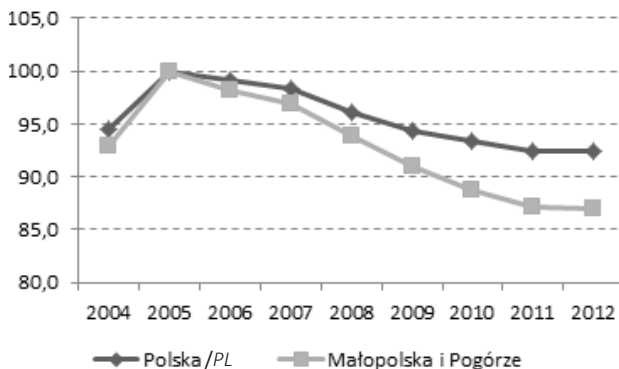
² Według nomenklatury FADN (*Farm Accountancy Data Network*) makroregion Małopolska i Pogórze tworzą województwa: małopolskie, podkarpackie, śląskie, świętokrzyskie.

Rysunek 1. Liczba beneficjentów JPO (rok 2005 = 100)

Figure 1. The number of Single Area Payment beneficiaries (2005 = 100)

Źródło: opracowanie na podstawie danych SIZ ARIMR (znak sprawy: DPiS-052-19/WWZiP-JS/14)

Source: analysis based on the data of SIZ ARIMR (DPiS-052-19/WWZiP-JS/14)



Makroregion Małopolska i Pogórze jako obszar o bardzo rozdrobnionej strukturze agrarnej narażony jest na silniejsze zmiany liczby beneficjentów. W latach 2005-2012 liczba podmiotów korzystających ze wsparcia zmniejszyła się na jego obszarze o 13,0% (rys. 1). Dodatkowo, jak wskazują przeprowadzone wywiady, istnieje duże społeczne przyzwolenie na pobieranie płatności obszarowych przez właścicieli ziemi, pomimo że jest ona użytkowana przez inną osobę. Skala zjawiska ze względu na podejrzliwość i niechęć mieszkańców wsi do ujawniania takich sytuacji jest bardzo trudna do ustalenia. Można jedynie szacować, że w zależności od rejonu, osoby takie stanowią mogą od 10 do 30% wszystkich beneficjentów. Zjawisko to ma jednak tendencję spadkową ze względu na dążenie dzierżawców do formalizacji dzierżaw, co ułatwia im aplikowanie o środki na modernizację gospodarstw. Czynniki dzierżawny wypłacany właścicielowi ziemi w takiej sytuacji jest często powiązany z wysokością płatności obszarowych uzyskiwanych przez dzierżawcę.

Zmiana liczebności beneficjentów JPO – zróżnicowanie przestrzenne

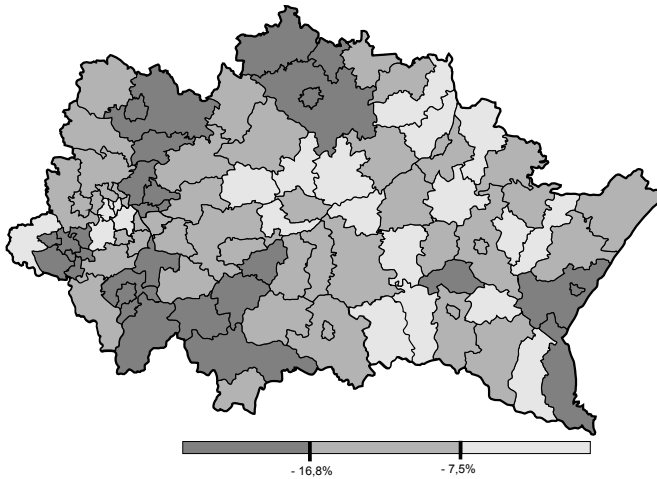
Przeprowadzona analiza przestrzenna miała na celu poszukiwanie przesłanek, mechanizmów oraz prawidłowości likwidacji gospodarstw rolnych na obszarach o rozdrobnionej strukturze agrarnej. Badania pozwoliły wskazać obszary, na których proces rezygnacji z dopłat obszarowych przebiegał szybciej – I grupa kwartylowa (rys. 2). Obserwowane zmiany w liczbie beneficjentów płatności obszarowych skorelowane³ są z jakością gleb, przydatnością warunków przyrodniczych do produkcji rolnej⁴ oraz wielkością gospodarstw rolnych. Szybciej zmniejszyła się liczba beneficjentów na obszarach, w których panowały niekorzystne warunki przyrodnicze do produkcji rolnej ($r_{xy} = 0,43$) oraz gospodarstwa dysponowały mniejszymi średnimi zasobami ziemi rolniczej ($r_{xy} = 0,40$). Stwierdzono również występowanie zależności pomiędzy względną zmianą liczby beneficjentów w latach 2005-2012 a:

- udziałem gospodarstw bez dochodów z działalności rolniczej ($r_{xy} = -0,56$),
- udziałem gruntów o złej kulturze rolnej w powierzchni gospodarstw ($r_{xy} = -0,55$),
- udziałem gospodarstw najmniejszych o powierzchni 1-5 ha UR w strukturze obszarowej ($r_{xy} = -0,47$),
- udziałem gospodarstw o powierzchni 5-10 ha UR w strukturze obszarowej ($r_{xy} = 0,48$).

Wynika z tego, że na obszarach, w których dochody rolnicze odgrywają większą rolę w budżetach domowych oraz występuje większe zapotrzebowanie na ziemię w dobrej kulturze rolnej, proces wycofywania się rolników z pobierania dopłat obszarowych następuje wolniej. Wraz ze wzrostem udziału w strukturze obszarowej gospodarstw drobnych przyspieszeniu ulega proces odchodzenia od działalności rolniczej, a tym samym szybciej zmniejsza się liczba beneficjentów JPO.

³ Do pomiaru zależności wykorzystano współczynnik korelacji liniowej Pearsona (r_{xy}).

⁴ Mierzona „wskaźnikiem waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej”, więcej patrz [Witek 1981].



Rysunek 2. Zmiana liczby beneficjentów JPO w makroregionie Małopolska i Pogórze (2005-2012)
Figure 2. The change in the number of the Single Area Payment beneficiaries in 2005-2012

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ARiMR (Znak sprawy DPiS-052-19/WWZiIP-JS/14)

Source: analysis based on the data of SIZ ARiMR (DPiS-052-19/WWZiIP-JS/14)

W latach 2005-2012 liczba beneficjentów JPO w województwie śląskim zmniejszyła się o 15,1%. Nieznacznie wolniej ubywało beneficjentów w pozostałych województwach (małopolskie – 14,2%, podkarpackie – 10,8%, świętokrzyskie – 11,3%). Największe zaawansowanie procesu likwidacji gospodarstw rolnych stwierdzono w powiecie skarżyskim, w którym liczba producentów korzystających z dopłat obszarowych zmniejszyła się o 39,9%. Prawie o 1/4 zmniejszyła się liczba beneficjentów JPO na obszarze działania biur powiatowych ARiMR w: Suchej Beskidzkiej (-28,1%), Myślenicach (-25,4%), Żywcu (-24,2%) oraz Rybniku (-23,1%). Wśród jednostek, w których zmiany zachodzą znacznie wolniej (IV grupa kwartylowa) znalazły się zarówno powiaty postrzegane jako typowo rolnicze o dobrych warunkach do produkcji rolnej (proszowicki -5,4%, przeworski -5,5%, dąbrowski -5,5%, raciborski -5,7%), jak i te, w których rolnictwo przeżywa znaczny regres (tj. brzozowski -3,5%, leski -4,6%).

We wszystkich analizowanych jednostkach liczba beneficjentów JPO w 2012 roku była niższa niż w 2005 r. Przyczyn należy upatrywać w kilku równoległe postępujących procesach, tj.:

- koncentracja ziemi i produkcji (podmioty silniejsze ekonomicznie wchłaniają ziemię uwalnianą z gospodarstw rezygnujących z działalności rolniczej – wypadających z systemu),
- podział małych gospodarstw (efektem jest pojawianie się nowych gospodarstw niespełniających kryteriów JPO),
- porzucanie użytkowania gruntów (np. wąskich działek w trudnym terenie), co prowadzi do wymuszonego opuszczenia systemu JPO przez rolnika niespełniającego kryteriów obszarowych,
- zmiana sposobu wykorzystania ziemi rolniczej, m.in. przekwalifikowanie gruntów na cele nierolnicze np. zabudowa, zalesienie.

Ponadto, jak wskazują badania, na obszarach o rozdrobnionej strukturze agrarnej wyższa jest aktywność rolników w aplikowaniu o środki na rozwój działalności pozarolniczej ze wsparcia UE. Sugeruje to, że tam, gdzie warunki dla rozwoju rolnictwa są utrudnione, ludność intensywniej poszukuje pozarolniczych źródeł dochodu, czasem przeznaczając na ten cel zasoby gospodarstwa [Satoła 2009], co w konsekwencji sprzyja odchodzeniu od działalności rolniczej i likwidacji gospodarstw [Wojewodziec i in. 2013].

Podsumowanie

Przeprowadzone analizy wykazały zmniejszenie się liczby beneficjentów JPO w latach 2005-2012 na obszarze działania wszystkich biur powiatowych ARiMR w makroregionie Małopolska i Pogórze. Tempo i zakres zjawiska wykazują duże zróżnicowanie przestrzenne (współczynnik zmienności $W_2 = 50,1\%$). Coraz wyraźniej widoczne są subregiony o dużym regresie liczby beneficjentów JPO. Zjawisko zmniejszania się liczby beneficjentów płatności obszarowych mo-

głoby być uznane za korzystne, gdyby zasoby ziemi z likwidowanych gospodarstw podlegały transferowi do podmiotów o większym potencjale. Analiza zależności korelacyjnych wykazała jednak, że wyższa skala zjawiska rezygnacji z dopłat obszarowych dotyczy częściej jednostek terytorialnych o dużym nasileniu zjawisk recesywnych w rolnictwie, tzn. o relatywnie większej powierzchni gruntów w złej kulturze rolnej oraz większym udziale gospodarstw bez dochodów z działalności rolniczej.

Zagadnienie „wychodzenia” właścicieli ziemi rolniczej z systemu dopłat obszarowych wymaga dalszych badań. Słabo rozpoznana jest sytuacja w przypadku, gdy dopłaty obszarowe pełnią funkcję ekwiwalentu czynszu dzierżawnego (za zgodą użytkownika o dopłaty aplikuje właściciel ziemi). Rozważyć należy zatem wprowadzenie rozwiązań zachęcających do rejestracji zawieranych umów dzierżawy, korekty wymagają również przepisy podatkowe (m.in. wyższe podatki od gruntów niebędących w dobrej kulturze) oraz ubezpieczeniowe (np. uzależnienie dostępności do systemu ubezpieczeń społecznych od skali prowadzonej produkcji towarowej).

Literatura

- Czekaj M., Satoła Ł. 2010: *Szanse i bariery rozwoju produkcji mleka w Małopolsce w opinii rolników*, Zesz. Nauk. SGGW, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 84, 63-75.
- Marks-Bielska R., Babuchowska K. 2009: *Wsparcie dochodów rolników w formie dopłat bezpośrednich*, Zesz. Nauk. SGGW w Warszawie, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 75, 135-148.
- Sadłowski A. 2011: *Płatności obszarowe jako instrument polityki ochrony środowiska*, J. Agribus. Rural Dev., nr 4(22), 145-151.
- Satoła Ł. 2009: *Przestrzenne zróżnicowanie absorpcji funduszy strukturalnych przeznaczonych na rozwój pozarolniczej działalności na obszarach wiejskich*, Zesz. Nauk. SGGW, „Problemy Rolnictwa Świato-wego”, t. 7(XXII), 133-142.
- Witek T. 1981: *Waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski według gmin*. IUNG, Puławy.
- Wojewodziec T., Musiał W. 2014: *Wykorzystanie dywestycji w procesie likwidacji gospodarstwa rolniczego*, [w:] P. Deca (red.), *Niepewność funkcjonowania przedsiębiorstw. Bankructwa, restrukturyzacja, likwidacja*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, 215-226.
- Wojewodziec T., Sroka W., Satoła Ł. 2013: *Rückzug aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit in Polen*, Laendlicher Raum, nr 3, 1-12.

Summary

Area payments are one of basic instruments of the European Union's Common Agricultural Policy. The paper's purpose was to assess the intensity of phenomenon of land owners withdrawing from obtaining Single Area Payments (SAPs). The conducted research showed large diversification of the Małopolska and Pogórze regions in terms of changes of the number of SAP beneficiaries. Land owners from territorial units characterized by intensive recessive phenomena in agriculture, i.e. a relatively greater land area characterized by a poor condition of agriculture and a higher share of farms without agricultural income were more inclined to resign from area payments.

Adres do korespondencji
dr inż. Tomasz Wojewodziec
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie
Instytut Ekonomiczno-Społeczny
Al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków
tel. (12) 662 43 55, e-mail: rrtwojew@cyf-kr.edu.pl