

AGNIESZKA SAPA

## **PROBLEM PŁATNOŚCI KOMPENSACYJNYCH W ROLNICTWIE W ŚWIETLE PRZYSZŁEJ INTEGRACJI POLSKI ZE WSPÓLNOTAMI EUROPEJSKIMI**

W marcu 1998 roku Polska formalnie rozpoczęła negocjacje dotyczące członkostwa w Unii Europejskiej (UE). Warunkiem członkostwa jest przyjęcie przez państwo aspirujące do UE *acquis communautaire* tj. dorobku prawnego Wspólnot. Członkostwo w UE oznacza z jednej strony przyjmowanie na siebie wszystkich obowiązków z niego wynikających, z drugiej daje możliwość osiągania korzyści, które mogą przekształcić się w długookresowy wzrost gospodarczy. Negocjowane okresy przejściowe mogą wynikać albo z inicjatywy kraju ubiegającego się o członkostwo, jeżeli ma ono trudności w przyjęciu pewnych uregulowań w krótkim czasie, albo ze strony unijnej, kiedy istnieje obawa, że objęcie pewnymi przepisami nowych członków może być przyczyną zakłóceń na poszczególnych rynkach. Przedstawienie polskiego stanowiska negocjacyjnego dotyczącego sektora rolno-spożywczego planowane jest na listopad 1999 roku. Oczekiwania strony polskiej dotyczą głównie całkowicie zliberalizowanego handlu artykułami rolno-spożywczymi, objęcia polskich rolników płatnościami kompensacyjnymi, dostępu do funduszy strukturalnych oraz odpowiednich kwot produkcyjnych<sup>1</sup>. Powszechnie wiadomo, że sektor rolno-żywnościowy budzi liczne kontrowersje. Jest to najbardziej rozbudowana część polityki gospodarczej Wspólnot, obwarowana największą liczbą przepisów i pochłaniająca największą część budżetu Unii. Dyskusje będą tym bardziej trudne, ponieważ przyjęta w Berlinie na marcowym szczycie UE Agenda 2000, pozbawia producentów rolnych z krajów ubiegających się o członkostwo, możliwości korzystania z płatności kompensacyjnych. Właśnie ta forma pomocy bezpośredniej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) UE zostanie tu bardziej szczegółowo przedstawiona.

### **1. ZASADY STOSOWANIA PŁATNOŚCI KOMPENSACYJNYCH W RAMACH WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ**

Prowadzona od lat 50-tych WPR dla osiągnięcia celów zapisanych w art. 39 Traktatu Rzymskiego<sup>2</sup>, wytworzyła w latach 80-tych i 90-tych pozytywne jak i negatywne efekty. Korzyści przejawiały się w formie:

---

<sup>1</sup> J. Rowiński, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – oczekiwania Polski w dziedzinie gospodarki żywnościowej*, „Wieś i Rolnictwo” 1999/2, s. 98.

<sup>2</sup> Postulował on: zwiększenie wydajności rolnictwa (poprzez promowanie postępu rolniczego, racjonalnego rozwoju produkcji i optymalnego wykorzystania czynników produkcji), zapewnienie godziwego poziomu dochodów rolnictwa, ustabilizowanie rynku produktów rolnych, zagwarantowanie niezbędnej podaży produktów rolnych i zapewnienie odpowiednich cen płaconych przez konsumentów.

- znacznego wzrostu produktywności i efektywności rolnictwa krajów Unii (czynnikami intensyfikującymi były tu głównie postęp techniczny, biologiczny, metody zarządzania),
- globalnego wzrostu produkcji żywności przy wysokim poziomie spożycia,
- przyrostu dochodu rolników (choć nie jest to ostatecznie rozwiązany problem),
- podniesienia poziomu konkurencyjności na rynkach światowych,
- silnego zespolenia z nierolniczymi działami gospodarki (powstanie agrobiznesu),
- unowocześnionych systemów zarządzania zorientowanych marketingowo, pozwalających szybko dostosowywać się rolnictwu do zmieniających się wymagań rynkowych.

Najczęściej wymieniane negatywne efekty WPR to:

- strukturalne nadwyżki wielu masowych produktów rolnych (powstałe poprzez przyrost produkcji rolnej, spowodowanej modernizacją gospodarstw i wdrażaniem nowych technologii),
- rozbudowana interwencja rynkowa, powodująca wzrost obciążeń budżetowych ponoszonych przez podatników,
- destrukcyjny wpływ wysoko subsydiowanego eksportu nadwyżek żywnościowych na stan rynków światowych (przyczynia się on do deformowania relacji opłacalności eksportu pochodzącego z krajów trzecich),
- rosnące dysproporcje między zwiększającymi się kosztami prowadzenia polityki rolnej, a spadającymi dochodami rolniczymi,
- niekontrolowana w wystarczającym stopniu degradacja środowiska naturalnego (tworząca koszty pośrednie), obniżenie jakości żywności i zagrożenia zdrowia społeczeństwa; wzrost kosztów związanych z przywracaniem równowagi ekologicznej (tzw. koszty zewnętrzne),
- niedostateczne wyrównywanie dysproporcji pomiędzy regionami i krajami WE, pogłębianie się nierówności dostępu do korzyści z prowadzonej polityki rolnej przez różne grupy rolników (z około 80% wydatków budżetowych rolnictwa korzystało zaledwie 20% rolników)<sup>3</sup>.

Koszty osiągniętych celów WPR, zapisanych w wyżej wymienionym artykule Traktatu Rzymskiego, okazały się zbyt wysokie, aby nadal prowadzić politykę rolną w niezmienionej formie. Niezadowolające efekty dochodowe, konflikty środowiskowe przyczyniły się do wprowadzenia w 1992 roku fundamentalnego pakietu reform WPR zwanych Planem Mac Sharry'ego (od nazwiska jego głównego twórcy, Komisarza do spraw rolnych). Polegały one głównie na zmianach odnośnie produkcji zbóż (tj. roślin oleistych i strączkowych), tytoniu, bydła i owiec oraz polityki strukturalnej (korzystnej dla środowiska ekstensyfikacji produkcji i wcześniejszego przechodzenia rolników na emeryturę) oraz popierania zalesiania gruntów rolnych. Celem ich miało być:

- obniżenie poziomu cen rolnych,

<sup>3</sup> A. Woś, *Agrobiznes. Makroekonomika*, Key Text, Warszawa 1996, s. 315 - 317. M. Adamowicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, skutki reformy i perspektywy zmian*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1996/6, s. 43 - 44.

- przyznanie rekompensat z tytułu obniżki cen i wyłączenia gruntów z uprawy,
- wprowadzenie mechanizmu przyczyniającego się do oddzielenia współzależności między poziomem cen rynkowych i wielkością produkcji a poziomem wsparcia dochodów w postaci systemu kompensacji wypłacanych według określonych zasad, bezpośrednio dla rolników,
- utrzymanie dotychczasowego poziomu protekcji zewnętrznej,
- zmniejszenie obszaru uprawy i produkcji zbóż, roślin oleistych i strączkowych oraz pośrednio chowu bydła i produkcji mleka,
- obniżenie intensywności chowu bydła,
- zachęcanie do stosowania działań korzystnych dla środowiska,
- zwiększanie tempa wymiany pokoleń rolników<sup>4</sup>.

Największe znaczenie miał pakiet regulacji dotyczących kształtowania się cen produktów rolnych. Nakierowany był on przede wszystkim na produkcję zbóż, roślin oleistych i strączkowych. Zakładano bowiem, że nowe rozwiązania w sektorze zbożowo-paszowym będą oddziaływały na całe rolnictwo i ceny pozostałych produktów rolnych. Przewidywała ona 35% obniżkę cen, która miała być rekompensowana poprzez dotacje wypłacane na hektar, kalkulowane na podstawie przeciętnych plonów w poszczególnych rejonach produkcyjnych.

Zastosowanie Rozporządzenia Rady Nr 1765/95 dotyczącego unijnych płatności kompensacyjnych wymagało ustalenia kilku wielkości. Dotyczyły one<sup>5</sup>:

- przyjęcia okresu bazowego dla określenia średnich plonów referencyjnych zbóż, kukurydzy, roślin wysokobiałkowych i oleistych (w UE jest to średnia arytmetyczna przeciętnych w regionie plonów uprawy zbóż z lat gospodarczych 1986/1987 - 1990/1991, przy wyłączeniu lat o plonach najwyższych i najniższych<sup>6</sup>),
- zdefiniowania okresu bazowego dla zbóż razem z kukurydzą lub z jej wyłączeniem (członkowie UE mogą określić dla regionu dwa średnie plony, jeden dla kukurydzy, a drugi dla pozostałych zbóż),
- zdefiniowania średnich plonów referencyjnych dla zbóż ujętych łącznie z kukurydzą oraz bez kukurydzy<sup>7</sup>,
- określenia krajowej powierzchni referencyjnej (NRA – National Reference Area) dla roślin oleistych [w wyniku umowy Blair House między UE a USA, w sezonie 1994/1995 wprowadzono system maksymalnych gwarantowanych powierzchni (MGA-Maximum Guaranteed Areas), umożliwiającą kontrolę wielkości produkcji roślin oleistych w UE, w sezonie 1995/1996 obszar ten został powiększony w związku z rozszerzeniem Unii; za przekroczenie obszaru bazowego wprowadzono kary polegające na obniżeniu płatności o 1% za przekroczenie obszaru uprawy w stosunku do obszaru bazowego o 1%],

<sup>4</sup> M. Adamowicz, *Wspólna...*, op. cit., s. 44.

<sup>5</sup> J. Czaplą, Z. Krzyżanowska, *Płatności kompensacyjne a perspektywa integracji Polski z Unią Europejską*, „Wieś i Rolnictwo” 1998/2, s. 72 - 74.

<sup>6</sup> Nowelizacja 3(2) Rozporządzenia Rady 1765/92.

<sup>7</sup> Art. 3 Rozporządzenia Rady 1765/92 i Nowelizacja 231/94.

- ustalenia za podstawę obliczania płatności kompensacyjnych dla roślin oleistych średnich plonów zbóż albo nasion roślin oleistych<sup>8</sup>,
- zdefiniowania oddzielnych regionalnych powierzchni produkcyjnych w celu ustalenia średnich plonów referencyjnych, wykorzystywanych później do kalkulacji wysokości regionalnych płatności kompensacyjnych,
- określenia regionalnych płatności bazowych dla zbóż, kukurydzy (jeśli jest traktowana oddzielnie) i roślin oleistych<sup>9</sup>.

Rolnicy korzystający z płatności kompensacyjnych objęci są albo regulacją o „drobnych producentach”, albo procedurą główną, której celem jest obliczenie powierzchni odłogowanej, kwalifikującej się do płatności z tytułu odłogowania oraz płatności kompensacyjnych dla powierzchni uprawowej. Ta pierwsza regulacja dotyczy rolników posiadających grunty o łącznej powierzchni, która umożliwi w danym regionie produkcję do 92 t ziarna zbóż. Druga odnosi się do tych, którzy posiadają grunty ponad powierzchnię zdolną do wyprodukowania 92 t ziarna zbóż. Płatności kompensacyjne równe są iloczynowi przeciętnych plonów w okresie bazowym w danym regionie i różnicy między przeciętną ceną skupu zbóż sprzed reformy WPR z roku 1992 a ceną docelową (np. w latach 1993/1994 - 1995/1996 różnica ta wynosiła odpowiednio 25; 35 i 45 euro/t).

Jeżeli rolnik podlega regulacji prawa o „drobnych producentach” to otrzymuje subwencje wyrównawczą (za uprawę zbóż, roślin oleistych i białkowych oraz lnu oleistego) do łącznej powierzchni, która umożliwi w danym regionie uprawy produkcję zbóż do 92 ton ziarna. Maksymalna powierzchnia, objęta wypłatą subwencji wyrównawczych w gospodarstwie, zależy od ustalonego średniego plonu zbóż dla danego regionu uprawy. Drobni producenci zwolnieni są z wyłączenia gruntów. Za każdą z upraw (zboża, rośliny oleiste, białkowe czy len oleisty) otrzymują jednakową subwencję wyrównawczą w wysokości subwencji wyrównawczych dla producentów zbóż, tzn. od roku gospodarczego 1995/1996 w granicach 54 - 34 EURO/t.

Dla rolników produkujących powyżej 92 ton zbóż otrzymanie płatności kompensacyjnych uwarunkowane jest odłogowaniem gruntów. Producenci ci otrzymują dwa rodzaje płatności: kompensacyjne i za obszar odłogowany. Płatności kompensacyjne dla zbóż równe są iloczynowi subwencji wyrównawczych w podanej wyżej wysokości oraz przeciętnych plonów w okresie bazowym w danym regionie. Dla pozostałych zbóż stosuje się ten sam plon. Czasami występują zbyt duże różnice w plonach; można wtedy np. w stosunku do kukurydzy, przyjąć inną wielkość plonu lub rozbić plony w danym regionie na wyprodukowane na obszarach nawadnianych i nienawadnianych. Płatności są zróżnicowane regionalnie. Jeżeli zostanie przekroczony ich limit, w roku kolejnym nastąpi ich proporcjonalne zmniejszenie oraz możliwość obowiązkowego zwiększenia odłogowanych gruntów.

Obowiązkowe odłogowanie gruntów rolnych może przybierać różne formy, np.: odłogowanie rotacyjne (10% gruntów w sezonie 1996/1997, przynajmniej przez 5 lat nie może być odłogowana ta sama część gruntów),

<sup>8</sup> Art. 3 Rozporządzenia Rady 1765/92.

<sup>9</sup> Art. 2(2) Rozporządzenia Rady 1765/92 i art. 3(1) Rozporządzenia Rady 1765/92 z Nowelizacją 231/94.

odłogowanie nierotacyjne (dot. 10% gruntów w sezonie 1996/1997), odłogowanie mieszane (dot. 20% gruntów, 18% w wielkiej Brytanii i Danii), czy dodatkowe dobrowolne odłogowanie (płatności tutaj dotyczą nie więcej niż 50% gruntów w gospodarstwie). Na gruntach odłogowanych można uprawiać rośliny oleiste na cele przemysłowe, jednakże ich produkcja jest limitowana.

### **Przykładowa metoda obliczania płatności kompensacyjnych dla zbóż**

Podstawą określenia wysokości płatności kompensacyjnych przypadających na jeden hektar użytków rolnych, jak również łącznej wielkości subwencji przypadających na poszczególne regiony są przeciętne plony zbóż (tzw. plony referencyjne), roślin wysokobiałkowych oraz nasion roślin oleistych za okres 1986/1987 - 1990/1991, wyznaczone oddzielnie dla każdego z regionów (kraje członkowskie wybrały opcję obliczania wielkości procentu odłogowania gruntów na bazie powierzchni regionalnej a nie indywidualnej). Rozporządzenie Rady Nr 1765/92 zobowiązało więc państwa członkowskie do wprowadzenia tzw. planów regionalizacji, zastosowano tutaj odpowiednio właściwe i obiektywne kryteria. Uwzględniały one np. żyzność gleby, warunki klimatyczne, rejonizację podstawowych upraw polowych. Rolnicy, którzy osiągają plony wyższe niż referencyjne (te średnie wyznaczone dla regionu, do którego przynależą) otrzymują relatywnie niższe dotacje, niż rolnicy, którzy osiągają niższe plony. Regulacja zobowiązała też kraje do zastosowania kalkulacji Olympic (średnia z danych pomniejszona o najmniejszą i największą wartość). Dla obliczenia plonów referencyjnych w krajach członkowskich za okres 1986/1987 - 1990/1991; należy:

- obliczyć produkcję zbóż i roślin wysokobiałkowych dla danego kraju, która równa jest średnim plonom pomnożonym przez powierzchnię upraw zbóż i roślin wysokobiałkowych za przyjęty okres,
- skalkulować przeciętną produkcję zbóż i przeciętną powierzchnię upraw w wybranym okresie,
- ustalić regionalne plony referencyjne jako najczęściej występujące plony w wybranym przedziale czasowym,
- obliczyć płatności kompensacyjne jako wysokość plonów referencyjnych zbóż pomnożonych przez powierzchnię upraw zbóż i roślin białkowych razy odpowiednią wielkość kwoty (w granicach 54 - 34 euro); płatności te obowiązują wtedy dla poszczególnych województw, regionów i makroregionów<sup>10</sup>.

## **2. SKUTKI STOSOWANIA PŁATNOŚCI KOMPENSACYJNYCH W ROLNICTWIE UNII EUROPEJSKIEJ**

Wprowadzony pakiet reform nie osiągnął wszystkich zakładanych celów. Zależność rolników od unijnych form wspierania tak naprawdę uległa pogłębieniu. O tej części społeczeństwa unijnego można powiedzieć, że jest

<sup>10</sup> J. Czapła, Z. Krzyżanowska, *Płatności...*, op. cit., s. 75 - 76, (tam też przykłady obliczeń płatności dla roślin strączkowych, wysokobiałkowych i inne).

to tzw. „budżetówka”, gdyż około 40% przychodów rolników w Unii pochodzi z funduszy Wspólnot. Instrumenty służące ekstensyfikacji produkcji i ochronie środowiska miały pewien wpływ na obniżenie kosztów produkcji rolnej, ale jednocześnie nastąpił zbyt wysoki wzrost poziomu subwencji bezpośrednich i ich udziału w dochodach rolników. Dotyczy to także gospodarstw, które mogą lub są konkurencyjne. Usprawiedliwieniem dla tych kompensacji wydają się być tylko wysokie ceny w przeszłości i przyzwyczajenie producentów rolnych do korzystania z różnych form pomocy. Kompensacja może być teoretycznie uzasadniona jako krótkookresowe działanie przeciwko negatywnym skutkom polityki ekonomicznej. Podtrzymywanie jej przez zbyt długi okres czasu może prowadzić do utrwalania nieracjonalnych zachowań producentów rolnych<sup>11</sup>.

Każdy instrument interwencji ma swoje dobre i złe strony. Podobnie jest w przypadku stosowania płatności kompensacyjnych. Plusem wprowadzonej reformy dla producentów rolnych jest przede wszystkim podtrzymywanie ich przychodów poprzez zbliżanie cen artykułów rolno-spożywczych pomiędzy światem i Unią. Zasługą jest też zwiększenie przejrzystości finansów unijnych. Chociaż tak przejrzysty charakter płatności nie pozostawia wątpliwości co do tego, że korzyści z ich stosowania są tym większe, im większego producenta dotyczą.

Reforma Mac Sharry'ego i przedstawiony wyżej sposób obliczania płatności kompensacyjnych nie zrealizowały głównego celu, a mianowicie oderwania wielkości przyznawanych subwencji od rozmiarów produkcji. Polityka interwencyjna została wyposażona w nowy mechanizm – dopłaty kompensacyjne z tytułu utraconych dochodów, spowodowane obniżeniem cen zbóż i wyłączeniem gruntów z ich uprawy. Mechanizm ten miał zachęcić do obniżania produkcji. Na przykład gospodarstwa produkujące więcej niż 92 tony zbóż, były zmuszone do zredukowania powierzchni zasiewów w 1993 roku o 15%, w 1996 o 10%, za którą to powierzchnię uzyskują dodatkową kompensację. Tym samym z subsydiów kompensacyjnych w większym stopniu mogą korzystać duże gospodarstwa zbożowe o powierzchni przekraczającej 17 - 20 ha. Wprowadzenie dopłat nie zrekompensuje w pełni spadku cen pszenicy, w gospodarstwach uprawiających ten gatunek zbóż, zwłaszcza w tych wysoko intensywnych, dochód bezpośredni będzie niższy aniżeli przed reformą. Płatności poprawiają jednakże sytuację dochodową gospodarstw uprawiających zboża paszowe. Przyczyną jest ustalenie dopłat na podstawie średniego plonu zbóż w regionie<sup>12</sup>.

Problematyczny jest także przedmiotowy i regionalny zakres kompensacji. Reforma cenowa Mac Sharry'ego nie obejmowała wszystkich produktów. Jak już wcześniej wspomniano przyjęto założenie, że zmiany dotyczące objętych reformą produktów będą wpływać pośrednio na pozostałe gałęzie produkcji, w szczególności na produkcję zwierzęcą. Nie wszyscy rolnicy mogli korzystać z nowych uregulowań, zwłaszcza dotyczących płatności kompensacyjnych. Ograniczenia te wynikały z rodzajów produktów, które zostały objęte tym

<sup>11</sup> M. Adamowicz, *Wspólna polityka...*, op. cit., s. 50.

<sup>12</sup> D. Rycombel, *Interwencja na rynku zbóż w Unii Europejskiej i w Polsce*, „Biuletyn Informacyjny ARR”, 1997/4, s. 47 - 48.

instrumentem. Producenci i regiony, w których mniejszą rolę odgrywa uprawa zbóż, roślin oleistych czy strączkowych, np. rolnicy z krajów śródziemnomorskich, domagają się przyznania podobnych uprawnień dla swoich produktów tj. ryżu, cukru, wina, warzyw, owoców i oliwy z oliwek<sup>13</sup>. Subsydia kompensacyjne utrudniają jednak racjonalizację struktury agrarnej. Przykładem może tu być Hiszpania, gdzie wielcy właściciele ziemi chcą korzystać z subsydiów ograniczając oddzierzawianie ziemi gospodarstwom farmerskim, dążąc w ten sposób do zwiększenia użytkowanej powierzchni.

Opublikowany w 1995 roku raport Komisji Europejskiej pt. „Alternatywne strategie rozwoju rolnictwa w aspekcie poszerzenia UE o państwa Europy Środkowej”, uzasadniał konieczność pogłębienia i modyfikacji reform. O przyszłości rolnictwa powinna decydować jego konkurencyjność na rynku światowym, a nie wielkość subwencji i dotacji. Reformy WPR polegające na wprowadzaniu kolejnych instrumentów, które miały rozwiązywać pojawiające się problemy, przyczyniają się do powstawania nowych (warto jednak pamiętać, że zawsze realizowano zasadę tworzenia warunków produkcji rozszerzonej dla producentów rolnych). Zmiany WPR poddawane są krytyce ze strony społeczności wspólnotowej, a także członków Światowej Organizacji Handlu (WTO-World Trade Organization). Subsydia bezpośrednie miały być działaniami krótkookresowymi. W świetle nadrzędności regulacji WTO i planowanych na listopad 1999 roku negocjacji w ramach WTO, coraz trudniej powinno być Unii przeforsowywać rozszerzanie tych kontrowersyjnych instrumentów na kolejne rynki branżowe<sup>14</sup>. Z drugiej jednak strony, przyjęta w marcu Agenda 2000, reforma WPR oraz zmiana zasad korzystania z funduszy strukturalnych, nie pozwoliła na ustabilizowanie wydatków UE na rolnictwo na poziomie 40,5 mld euro. Przewiduje się ich początkowy wzrost do 43,7 mld euro w 2003 roku i możliwy spadek do 41,6 mld w 2006 roku. Ich udział w budżecie UE powinien ustabilizować się na poziomie 42% w 2006 roku (obecnie udział ich wynosi około 46,8%). Reforma zakłada między innymi obniżenie o 15% w trzech etapach gwarantowanych cen mleka od 2005 roku, przy jednoczesnym wzroście kwot mlecznych łącznie o 1,5% (w 2003 roku będzie podjęta decyzja o dalszym ich obowiązywaniu bądź likwidacji). W latach 2000 - 2001 nastąpi także stopniowe obniżanie cen wołowiny o 20% i cen zbóż o 15%. Jednocześnie spadek dochodów unijnych producentów rolnych będzie niemal w całości zrekomensowany poprzez dopłaty bezpośrednie. Zrezygnowano z planowanej początkowo redukcji tych dopłat w kolejnych latach<sup>15</sup>. Ich wysokość jest prognozowana na poziomie 30 mld euro. Mniejsze od zapowiadanych ustalone poziomy ograniczania produkcji, wzrost poziomu płatności kompensacyjnych, nie pozwolą na znaczne ograniczenie nadprodukcji żywności. Rolnicy nie są zachęceni do zwiększania produkcji, ale by utrzymać dopłaty, będą musieli produkować przynajmniej na tym samym poziomie.

<sup>13</sup> M. Adamowicz, *Wspólnota...*, op. cit., s. 49 - 50.

<sup>14</sup> M. Ciepiewska, *Nowy kształt polityki rolnej i wiejskiej WE: od CAP do CAPRE?*, „Wspólnoty Europejskie” 1998/9, s. 34 - 38. (CAPRE: Common Agricultural and Rural Policy for Europe, Wspólna Polityka Rolna i Obszarów Wiejskich w Europie).

<sup>15</sup> I. Łukasik, *Nie będzie radykalnej reformy Wspólnej Polityki Rolnej UE*, „Boss-Rolnictwo” 1999/13, s. 12.

### 3. PŁATNOŚCI KOMPENSACYJNE W ROLNICTWIE W ŚWIETLE POLSKICH ASPIRACJI DO UE

Polska aspirując do członkostwa w Unii Europejskiej pragnie być w pełni objęta WPR i włączona do Jednolitego Rynku Europejskiego. Oznacza to, że powinny jej dotyczyć takie same obowiązki, ale również i wynikające z członkostwa przywileje i uprawnienia.

W Agendzie 2000 Komisja Europejska stwierdza, że rolnicy z Europy Środkowej i Wschodniej nie mają prawa do dotacji wyrównawczych. Głównym argumentem używanym przez unijnych negocjatorów jest wzrost kosztów finansowania WPR, z tytułu włączenia nowych członków do Wspólnoty, w tym Polski. Pochłaniają one bowiem około 50% budżetu rolnego UE, w tym około 20 mld euro na płatności kompensacyjne, aczkolwiek po wprowadzeniu w życie propozycji z dokumentu Agenda 2000, wydatki te wzrosną do 30 mld euro od 2000 roku. Jednocześnie Komisja Europejska nie przewiduje zmniejszania składki członkowskiej dla nowych członków z Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), czyli podatnicy z tej części Europy dofinansowywaliby producentów z państw Unii<sup>16</sup>.

Resort rolnictwa uważa, że Polska powinna zostać objęta WPR, a więc i płatnościami kompensacyjnymi. „Rolnictwo, gospodarka żywnościowa oraz obszary wiejskie winne być od razu objęte WPR oraz pomocą ze strony funduszy strukturalnych. Pozostawienie polskiego rolnictwa bez wsparcia WPR pozbawi je możliwości równoprawnej konkurencji z rolnictwem UE, a obszary wiejskie bez znacznej pomocy ze strony funduszy strukturalnych ulegną degradacji, pogłębiając i tak już duży dystans dzielący Unię i Polskę”. Okresy przejściowe powinny dotyczyć tylko nielicznych szczegółowych podsektorów, które z obiektywnych przyczyn, nie będą mogły być dostosowane w okresie przedakcesyjnym<sup>17</sup>.

Komisja nie widzi potrzeby objęcia polskich rolników płatnościami kompensacyjnymi, ponieważ zwiększa to nadprodukcję żywności, koszty finansowania, a poza tym po przystąpieniu do UE ceny uzyskiwane przez polskich rolników nie spadną, a raczej wzrosną i stąd brak podstaw do rekompensat. Na podstawie przeprowadzonych analiz przewidywano, że wprowadzenie wysokich cen do polskiego rolnictwa w ramach WPR, będzie rzeczywiście kosztowne dla budżetu Unii. Przyjmowano tu jednak założenia, że różnice w cenach mogą ulec zmniejszeniu tylko w wyniku integracji. Tymczasem okazało się, że zmniejszanie różnic cenowych jest faktem i staje się niezależne od procesów integracyjnych, jest pochodną polskiej i światowej polityki rolnej. Występowało ono na rynkach wiele produktów, przy czym najmniejsze dotyczyło produktów charakteryzujących się wyższym stopniem protekcji w Unii (np. cukier, wołowina, mleko), największe zaś tych, których dotyczą właśnie płatności kompensacyjne, tj. pszenicy, roślin oleistych<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> W. Piskorz, *Ocena potencjalnych skutków, objęcia rolnictwa polskiego mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej*, „Wieś i Rolnictwo” 1998/3, s. 101.

<sup>17</sup> M. Mejsner, M. Białasiewicz (red.), *Polskie członkostwo w Unii i konsekwencje dla rolnictwa*, „Boss-Rolnictwo” 1998/14, s. 6.

<sup>18</sup> W. Piskorz, *Ocena potencjalnych...*, op. cit. s. 93.

Twierdzi się także, że przeznaczenie znacznych funduszy, w ramach tych płatności, przyczyni się do wzrostu zamożności rolników w stosunku do ludności pozarolniczej państw ubiegających się o członkostwo, a to może być przyczyną niekontrolowanego wzrostu produkcji rolnej.

Pojawiające się wciąż nowe problemy i wyzwania dla polityki rolnej wymuszają konieczność opracowania nowych strategii rozwoju rolnictwa i wsi. W zakresie dopłat kompensacyjnych na rynku zbóż zmiany te mogą iść w kierunku wyznaczenia indywidualnych maksymalnych poziomów produkcji, rozdzielania pomocy według powierzchni i wydajności, bez obowiązku wcześniejszego odłogowania lub uprawy, wprowadzenia składnika określonego przez zewnętrzne pozytywne lub negatywne warunki działalności rolniczej (środowisko, krajobraz, itp.). Na rynku wołowiny proponuje się m.in. zwiększenie bezpośredniej pomocy wyrównawczej nie związanej z wielkością produkcji, lecz zależnej od powierzchni gospodarstwa rolnego lub powierzchni użytków rolnych. W oderwaniu od rynków branżowych, w środowisku francuskim pojawił się model „jedynych dopłat do hektara”, charakteryzujących się prostotą, eliminacją zniekształceń i przeciwstawnych efektów wywołanych zróżnicowaniem rentowności w poszczególnych sektorach z tytułu dopłat. Mógłby powstać wtedy efekt pewnej neutralności tj. oderwania od kierunku produkcji, stanowiłoby to o lepszym strategicznym przygotowaniu do przyszłych negocjacji w ramach rundy WTO w 1999 roku, o możliwościach elastycznego dostosowania do potrzeb wykorzystania przestrzeni wiejskiej w regionach górskich i zacofanych oraz strefach o trudnych dla rozwoju rolnictwa warunkach naturalnych<sup>19</sup>.

Trudno jest prowadzić negocjacje akcesyjne z rynkiem, który ulega, powinien albo wręcz musi ulegać wciąż nowym przemianom. Dla krajów EŚW obecna unijna polityka interwencyjna, oparta o wysokie ceny surowców pochodzenia rolniczego, skomplikowane struktury administracyjne i instytucjonalne zawiera w sobie ryzyko ekonomiczne i organizacyjne. Objęcie nowych członków Wspólną Polityką Rolną, w jej obecnym kształcie, oznacza konieczność uporania się z nowymi nadwyżkami żywności zarówno w aspekcie unijnego budżetu, jak i w ramach WTO. Objęcie nowych członków instrumentami polityki rolnej będzie implikować wzrost wykorzystania potencjału produkcyjnego. Korzyści z podtrzymywania cen w UE są przecież tym większe, im większa jest produkcja. Wysokość kwot zależy bowiem bezpośrednio od wielkości produkcji w okresie referencyjnym<sup>20</sup>. Badania symulacyjne prognozują, że nawet zwiększenie w Polsce produkcji rolnej o 30% może spowodować obniżenie cen rolnych w UE o około 1%, taki spadek przychodów rolników unijnych nie powinien zagrażać w krótkim okresie rynkowi rolnemu UE<sup>21</sup>.

Dla przyszłej równowagi gospodarczej ważna jest kwestia dostępu nowych członków do różnych form pomocy bezpośredniej. Postulowane radykalne zmiany tej formy pomocy, stopniowa jej redukcja na rzecz takiej,

<sup>19</sup> A. Pouliquen, *Rozważania na temat reformy Wspólnej Polityki Rolnej i jej konsekwencje dla rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1993/6, s. 16 - 22.

<sup>20</sup> M. Ciepielewska, *Nowy kształt...*, op. cit., s. 38.

<sup>21</sup> W. Piskorz, *Ocena potencjalnych...*, op. cit., s. 104.

która byłaby niezależna od wielkości produkcji, nie nastąpią zapewne zbyt szybko, czego potwierdzeniem są przyjęte uregulowania Agendy 2000.

Jeżeli płatności w swej niezmienionej formie utrzymają się do końca okresu przystosowawczego po przystąpieniu Polski do UE, do momentu objęcia nowych członków zasadami WPR, nielogicznym będzie argument, że nie objęcie płatnościami polskich rolników wynika z braku historycznych i ekonomicznych uwarunkowań związanych z wyrównywaniem cen. Doprowadzi to przede wszystkim do:

- zniekształceń konkurencji na rynku,
- złamania zasady UE jednakowego systemu interwencji obowiązującego wszystkich członków Wspólnoty<sup>22</sup>.

Jeżeli w momencie uzyskania członkostwa, rolnictwo polskie nie zostałoby objęte regulacjami WPR i nie weszłoby automatycznie w układ wydatków, oznaczać to będzie odstępianie od zasady jednolitych warunków konkurencji i integracji handlowej. Panuje opinia, że polski sektor rolny, przy równoprawnych warunkach, jest w stanie sprostać konkurencji z producentami Unii. Nie stanie się tak już na pewno przy pozostawieniu polskiego rolnictwa poza polityką rolną<sup>23</sup>. Za przykład może posłużyć tu rynek zbóż. Po obniżeniu przez UE cen wsparcia dla pszenicy do 96 euro/t konkurencja ze strony rolników polskich, nawet w najefektywniejszych gospodarstwach, nie będzie możliwa. Każdy producent z UE do tych 96 euro/t uzyskuje jeszcze 66 euro/t z budżetu (w sumie daje to 162 euro/t). Polscy producenci rolni nie mają szans sprostania tu nawet presji konkurencyjności cenowej przy tak nierównych warunkach startu (nawet przy założeniu takich samych kosztów wytworzenia tony zboża). Pozostawienie rolnictwa, bez podobnego jak w Unii, dopływu środków finansowych, spowoduje zwiększenie dysproporcji pomiędzy dochodami rolników i innych grup ludności.

Warto zwrócić uwagę, że główny ciężar finansowania Wspólnej Polityki Rolnej Unii w Polsce spoczywać będzie na konsumentach. Przystąpienie Polski do Unii oznaczać będzie podniesienie cen podstawowych artykułów rolno-spożywczych, co będzie miało swe odbicie w zmianie struktury i poziomu wydatków konsumentów na żywność.

W UE zasadność płatności tłumaczy się koniecznością zrekompensowania strat wynikających z obniżenia poziomu wsparcia rolnikom, którzy podejmując długookresowe decyzje produkcyjne, opierali się na przekonaniu o trwałości wysokiego wsparcia rolnictwa w ramach WPR<sup>24</sup>. Już sam sposób argumentacji pokazuje, że instrument płatności kompensacyjnych nie zostanie poddany szybkim zmianom. Poza tym, przy zbliżonych cenach produktów rolnych, podmioty gospodarcze sektora rolno-spożywczego ze strony UE zachowają pozacenową, wynikającą między innymi z postępu

<sup>22</sup> Zasady Wspólnej Polityki Rolnej to: wspólny rynek produktów rolnych (jednolite zasady interwencji), preferencje europejskie (pierwszeństwo sprzedaży dla produktów wytwarzanych na obszarze UE) i solidarność finansowa (obowiązek finansowania kosztów interwencji).

<sup>23</sup> Podsumowanie raportu z prac międzyresortowego zespołu do przygotowań do negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa, luty 1998 r., s. 52.

<sup>24</sup> Tamże..., op. cit., s. 54.

technicznego, technologicznego czy biologicznego, przewagą konkurencyjną nad krajami Europy Środkowo-Wschodniej.

Po reformie Mac Sharry'ego wszyscy członkowie Unii są uprawnieni do otrzymywania płatności kompensacyjnych. W 1995 roku kiedy do Unii włączono Austrię, Finlandię i Szwecję, automatycznie przyznano im prawo do płatności kompensacyjnych. Dlaczego państwa EŚW mają być inaczej traktowane, tym bardziej, że byłoby to sprzeczne z duchem i literą Jednolitego Rynku Europejskiego?

Płatności kompensacyjne, w formie, w jakiej występują w Unii, nie mogą być traktowane tylko jako rekompensata, lecz jako nieodłączny element *acquis communautaire*. Po siedmiu latach od wprowadzenia płatności kompensacyjnych upoważnieni do nich są wszyscy nowi producenci rolni w UE. We wspomnianym już dokumencie przygotowanym przez Komisję Europejską (patrz. s. 131) przytoczono argumentację, że ekwiwalent funduszy, które należne byłyby z tytułu płatności kompensacyjnych, mogłyby zostać przekazany na programy rozbudowy infrastruktury w rolnictwie i na wsi w Europie Środkowo-Wschodniej. W dokumencie Agendy 2000 nie podtrzymano już tej propozycji i nie przewidziano odpowiednich kwot w budżecie UE na lata 2000 - 2006<sup>25</sup>. Postuluje się też wdrożenie pełnego porządku prawno-instytucjonalnego Unii, jednocześnie przewiduje się większe uprawnienia dla rolników z państw członkowskich, co oznacza, że obowiązki będą te same, a uprawnienia polskich rolników będą mniejsze. Komisja nie przewiduje zmniejszenia składki na rzecz WPR co oznacza, że polscy podatnicy będą na nią płacić nie otrzymując w zamian należnych uprawnień.

Analizując problem płatności kompensacyjnych w świetle rozszerzenia Unii o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, postronny obserwator może dojść do wniosku, że przyznanie bądź nieprzyznanie płatności jest przede wszystkim kwestią woli politycznej i siły działania lobby rolniczego w krajach Unii Europejskiej. W ostateczności rachunek ekonomiczny nie wydaje się mieć tu decydującego znaczenia. Tłumaczenie swojej propozycji odmowy płatności kompensacyjnych krajom EŚW wzrostem kosztów WPR, nie jest absolutnie przekonujące, zwłaszcza po ostatecznym zatwierdzeniu Agendy 2000. Głoszona konieczność kolejnej bardzo radykalnej reformy WPR i ograniczenia wydatków na rolnictwo to tylko słowa i pobożne życzenia, które nie mają przełożenia na literę prawa. Jeżeli odmawia się potencjalnym nowym członkom uprawnień do stosowania jakiegoś instrumentu interwencji, należy przede wszystkim rozpatrzyć zasadność jego stosowania. Aspekt społeczny, „siła” unijnych rolników, spełnia bardzo ważną rolę w WPR. Czy oznaczać jednak ma dyskryminację pewnej grupy społecznej nowych członków? W przypadku płatności kompensacyjnych chodzi o możliwość korzystania z takich samych, nie lepszych praw, do których uprawnieni są unijni rolnicy. I nie chodzi tu, a przynajmniej nie powinno, o łączenie roszczeń dotyczących możliwości korzystania z dopłat wyrównawczych z poglądami, że pomoc finansowa z Unii rozwiąże wszystkie problemy

<sup>25</sup> M. Mejsner, M. Białasiewicz..., op. cit., s. 7.

polskiego rolnictwa, te związane z efektywnością, technologią, jakością i mentalnością polskiej wsi. Unijna propozycja jest także kontrowersyjna w świetle łamania zasad Jednolitego Rynku i Wspólnej Polityki Rolnej. Trudno bowiem mówić o jedności i wspólnocie, jeżeli postulaty samej Komisji odbiegają od ustalonych wcześniej zasad. Dalsze negocjacje z Unią Europejską, zbliżające się rokowania w ramach WTO, będą bardzo trudnym sprawdzianem polskiego zespołu negocjacyjnego i bezpośrednio zaważą na dalszym rozwoju polskiego sektora rolnego.

SYSTEM OF COMPETITION PAYMENTS  
IN AGRICULTURE AS A PROBLEM  
OF POLAND'S INTEGRATION WITH EUROPEAN UNION

S u m m a r y

In March 1999 Poland started officially negotiations about the accession to European Union. Fundamental condition of integration is to accept the so-called *acquis communautaire* by Poland. From one side the admission in UE means the acceptance of all duties, from the other – getting opportunity of taking economic results which can influence economic development in a longer time. The Polish negotiation position was planned to be introduced in November 1999. Poland expects free trade in food and agriculture and a system of structural funds and compensation payments as well as guaranteed adequate production quotas. The huge amount of regulations and the volume of EU's budget spent on agriculture make that the sector of economy becomes the most problematical part of negotiations. The UE meeting in Berlin was expected to be a point of introduction of the elements of new radical reform into Common Agricultural Policy (CAP). The reform could be connected with expense reduction on the food sector of economy and with changes in equalisation payments. In March 1999 the Agenda 2000, i.e. the financial plan for 2000 - 2006, was accepted. According to these regulations the cost of CAP is going to rise from 42,7 milliards of euro to 43,7 milliards in 2003 and compensation payments from 20 to 30 milliards of euro. At the same time the Agenda 2000 does not anticipate Polish farmers to be covered by a system of compensation payments. This article is focused on system of compensation payments, on the method of its establishing and its results. It also tries to show why instrument is one of the basic matters for Polish negotiating group.