

ANDRZEJ CZYŻEWSKI, SEBASTIAN STĘPIEŃ

Wspólna Polityka Rolna – doświadczenia i przyszłość*

1. Wstęp

Począwszy od reformy MacSharry'ego w 1992 r., Wspólna Polityka Rolna (WPR) podlega trwałym procesom przekształceń, które związane są z przejściem od wsparcia produktu do wsparcia gospodarstw rolnych (tzw. *decoupling*) i które skupiają się na strategicznej polityce rozwoju obszarów wiejskich. Przemiany WPR służą jej adaptacji do zmieniających się uwarunkowań ekonomicznych, środowiskowych i politycznych, szczególnie w kontekście nowych wyzwań dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego, zmian klimatycznych oraz spójności terytorialnej i społecznej. Dodatkowo kolejne reformy mają zwiększać konkurencyjność unijnego rolnictwa, a także efektywność wykorzystania pieniędzy publicznych i podatników, finansujących WPR. Tym samym dąży się do uzyskania większej legitymizacji wsparcia w opinii obywateli UE. Jednocześnie kierunek tej ewolucji jest zbieżny z celami strategii Europa 2020, która zakłada rozważny, zrównoważony i trwały rozwój gospodarczy, a rolnictwo ma odgrywać istotną rolę w osiągnięciu tych celów.

Negocjacje na temat przyszłości WPR po 2013 r. wkraczają w decydującą fazę. Rozmowy i konsultacje różnych środowisk trwały kilka lat, a podstawę wypracowanych propozycji nowej WPR stanowił jej przegląd w latach 2007-2008 (*Health Check*), którego efektem był komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Eko-

* Publikacja powstała w ramach realizacji projektu badawczego własnego nr N N112 383540, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

nomiczno-Społeczny i Komitetu Regionów „WPR do 2020 roku: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”¹. W komunikacie przyjęto projekt kształtu unijnej polityki rolnej na lata 2014-2020, zgodny z założeniami strategii Europa 2020², zakładający efektywność wykorzystania zasobów w unijnym rolnictwie i na obszarach wiejskich dzięki inteligentnemu, trwałemu wzrostowi gospodarczemu sprzyjającemu integracji społecznej. Dacian Cioloș, komisarz ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, 12 października 2011 r. przedstawił pakiet założeń reformy WPR. Składa się on z siedmiu wniosków legislacyjnych, z których cztery pierwsze regulują najważniejsze zagadnienia dotyczące przyszłej unijnej polityki rolnej. Są to kwestie płatności bezpośrednich, wspólnej organizacji rynków rolnych, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz finansowania, zarządzania i monitorowania WPR³.

Uważna lektura projektu reformy pozwala zauważyć, że zmienia się podejście do WPR, która rezygnuje ze sztywnego podziału zadań między dwa filary i staje się polityką bardziej elastyczną, odpowiadającą na nowe wyzwania. Istotne jest nie to, gdzie znajdują się poszczególne instrumenty, ale to, jakie cele mają być osiągnięte⁴. Niestety, zwiększeniu się priorytetów WPR, choć określonych w sposób kompletny i wychodzących naprzeciw nowym wyzwaniom, nie towarzyszy wzrost finansowania w wymiarze realnym, co może stanowić trudność w ich realizacji. Budżet WPR na lata 2014-2020 zaprogramowano na poziomie 435,5 mld euro (I filar: 317,2 mld euro, II filar: 101,2 mld euro, dodatkowy fundusz: 17,1 mld euro), co oznacza wzrost zaledwie o 2,2% w porównaniu z okresem 2007-2013⁵. Szczegółowa analiza propozycji KE pozwala stwierdzić, że duża część zapisów jest korzystna dla polskiego rolnictwa, ale są też takie, które mogą mieć negatywny skutek i na nich przede wszystkim skupiona zostanie uwaga autorów.

¹ KOM (2010), 672, Komisja Europejska, Bruksela 2010.

² *Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. Communication from the Commission*, COM (2010), 2020, European Commission, Brussels 2010.

³ Pozostałe trzy dotyczą: ustalania dopłat, refundacji i cen związanych z organizacją rynków rolnych; środków przejściowych dla roku 2013 oraz niektórych produktów rolnych i wsparcia dla plantatorów wina.

⁴ K. Kosior, *Jaka wspólna polityka rolna po 2013?*, <http://ec.europa.eu/polska/news/opinie> (dostęp: 3.09.2012).

⁵ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Financing, Management and Monitoring of the Common Agricultural Policy*, COM (2011), 628, final/2, European Commission, Brussels 2011.

Celem publikacji jest zatem ocena poszczególnych rozwiązań w kontekście interesów sektora rolnego w Polsce, w trzech najważniejszych, zdaniem autorów, kwestiach: płatności bezpośrednich, interwencji rynkowej oraz polityki obszarów wiejskich. Tło tych rozważań stanowić będzie charakterystyka dotychczasowych rozwiązań instytucjonalnych w ramach WPR. Publikacja ze względu na jej cele ma po części charakter przeglądu, dzięki czemu pozwala autorom na wyrażenie własnych poglądów i opinii na temat przyszłości WPR. Przedstawione informacje oparte są na wynikach negocjacji państw członkowskich UE, których podsumowanie stanowi raport duńskiej prezydencji, zaprezentowany 18 czerwca 2012 r., podczas posiedzenia Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa AGRIFISH⁶. Ostatnim etapem prac nad kształtem reformy będą uzgodnienia pomiędzy Radą UE a Parlamentem Europejskim⁷. Wspólna Polityka Rolna powinna wejść w życie 1 stycznia 2014 r.

2. Wspólna Polityka Rolna na progu perspektywy budżetowej po 2013 r.

Przez ostatnie dwie dekady WPR przeszła szereg zmian, które doprowadziły do oderwania płatności od wielkości i struktury produkcji (tzw. *decoupling*) na rzecz dopłat do dochodów gospodarstw rolnych, redukcji interwencji rynkowej do poziomu określonego jako „siatka bezpieczeństwa” oraz wzmocnienia wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Obecnie dwa komplementarne filary WPR tworzą szkielet, który dostosowuje politykę rolną do uwarunkowań rynkowych, środowiskowych i społecznych. Filar I odpowiada za funkcjonowanie rynków rolnych oraz płatności bezpośrednie i powiązany jest z zasadami dobrej praktyki rolnej i środowiskowej. Ma on charakter obowiązkowy dla wszystkich państw członkowskich i w całości finansowany jest z budżetu unijnego. Filar II, związany z polityką obszarów wiejskich, ukierunkowany jest na tworzenie specyficznych dóbr środowiskowych, poprawę konkurencyjności sektora rolnego, dywersyfikację działalności gospodarczej na wsi oraz jakość życia na tych obszarach. Środki są dobrowolne, otrzymywane

⁶ Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRIFISH) jest głównym organem decyzyjnym UE w zakresie zagadnień dotyczących rolnictwa, rybołówstwa i rozwoju obszarów wiejskich.

⁷ Po raz pierwszy w związku ze zmianami w Traktacie z Lizbony w pracach nad budżetem UE i elementami polityki rolnej Parlament Europejski ma równy udział w procesie legislacyjnym.

w oparciu o podpisane umowy i wydatkowane zgodnie z potrzebami danego kraju lub regionu.

Kształt WPR w latach 2007-2013 to rezultat kolejnych reform unijnej polityki rolnej UE, które odbywały się w warunkach zmieniających się celów i wyzwań stojących przed rolnictwem. Dążono do podniesienia konkurencyjności sektora rolnego w UE na arenie międzynarodowej przy zachowaniu poziomu dochodów mieszkańców wsi i bezpieczeństwa środowiska naturalnego⁸. W rezultacie polityka rolna miała wspierać nie tylko jego funkcję produkcyjną, lecz także funkcje pozaprodukcyjne, tworząc fundament rozwoju rolnictwa wielofunkcyjnego i zrównoważonego (tj. uwzględniającego kryteria ekonomiczne, społeczne i środowiskowe). Podstawowymi narzędziami wsparcia gospodarstw rolnych stały się dopłaty bezpośrednie, coraz bardziej oderwane od wielkości i struktury produkcji, które miały rekompensować spadek wydatków na interwencję rynkową i subwencje eksportowe⁹.

Jeśli chodzi o interwencję na rynkach rolnych, zmiany WPR wiązały się na ogół z eliminacją niewykorzystywanych lub uruchamianych sporadycznie instrumentów interwencyjnych. Nie wszystkie działające w UE mechanizmy interwencji rynkowej były adekwatne do uwarunkowań funkcjonowania europejskiego rolnictwa i skuteczne w rozwiązywaniu współczesnych problemów. Uzasadnieniem dla tych zmian było zwiększenie zdolności producentów rolnych do reagowania na sygnały rynkowe¹⁰. Należy jednak podkreślić, że mechanizmy interwencji rynkowej działają w taki sposób, że są „nieaktywne” w sytuacji wysokich cen surowców rolnych, a uruchamiają się w warunkach kryzysowych. Dlatego pozostawiono pewien zakres wsparcia rynkowego, który pełni funkcję „siatki bezpieczeństwa” w warunkach znaczącego pogorszenia koniunktury na rynku produktów rolnych. Całkowite zniesienie mechanizmów finansowego wsparcia byłoby nieuzasadnione ze względu na ryzyko producentów i konsumentów. Rynkowe deregulacje nie zapewnią bowiem bezpieczeństwa żywnościowego, a mogą spowodować wzrost importu towarów rolnych do krajów UE. Nowa „siatka bezpieczeństwa” ma być

⁸ A. Czyżewski, S. Stępień, *Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej UE a oczekiwania Polski*, „*Ekonomista*” 2009, nr 4, s. 37.

⁹ *Analysis of the Health Check Proposals: The Reform of the Mechanisms for Direct Support*, European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union, Brussels 2008.

¹⁰ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Preparing for the „Health Check” of the CAP reform*, Commission of the European Communities, Brussels 2007.

jednak bardziej zorientowana rynkowo, chronić producentów przed stratami (tj. uwzględniać mechanizmy zarządzania ryzykiem) i być zaadresowana bezpośrednio do producenta.

W zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich wzmocniono finansowanie II filaru (z 4% w 1985 r. do ok. 20% pod koniec obecnej perspektywy finansowej UE¹¹), który odgrywać ma istotną rolę modernizacyjną i prorozwojową, zwiększając konkurencyjność sektora rolno-żywnościowego UE. W tym celu wprowadzono mechanizm obowiązkowej modulacji płatności bezpośrednich¹² dla największych gospodarstw, który przesuwając część środków z I do II filaru. Działanie to było też uzasadnione ekonomicznie, jeśli uwzględni się fakt, że duże gospodarstwa w wielu przypadkach skupiały się nie na poprawie wydajności produkcji rolnej, ale usprawnieniu absorpcji środków unijnych. Chodzi też o to, aby zmniejszyć dysproporcje między poziomem wsparcia dla największych i mniejszych gospodarstw¹³. Natomiast w kontekście nowych wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi i zmiennością koniunktury zaproponowano utworzenie nowych instrumentów zarządzania ryzykiem.

3. Reorganizacja systemu płatności bezpośrednich

Płatności bezpośrednie stanowią podstawowy instrument WPR i takim pozostaną w nowej perspektywie finansowej. Ich rola w systemie wsparcia rolnictwa UE jest kluczowa ze względu na cele, jakie mają realizować. Są to przede wszystkim:

- podtrzymanie dochodów producentów rolnych,
- rekompensata kosztów związanych z wypełnieniem wymogów środowiskowych,
- utrzymanie użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej,
- zapewnienie równych warunków konkurencji w ramach jednolitego rynku żywnościowego¹⁴.

¹¹ Por. *The "Health Check" of the CAP Reform: Legislative Proposals*, European Commission, Brussels 2008.

¹² Modulacja oznacza zmniejszenie dopłat bezpośrednich dla gospodarstw, które otrzymują ich najwięcej, i wprowadzona została w 2005 r. Podczas przeglądu średniookresowego budżetu UE ustalono, że do 2012 r. redukcja dopłat wynosić będzie 10% dla gospodarstw otrzymujących ponad 5 tys. euro rocznie oraz 14% dla gospodarstw otrzymujących ponad 300 tys. euro rocznie.

¹³ W 2007 r. 25% największych gospodarstw rolnych „przechwyciło” 74% płatności bezpośrednich.

¹⁴ *Stanowisko Rządu RP dot. Wnioski rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie*

W systemie dopłat bezpośrednich po 2013 r. zastępuje się system jednolitej płatności (SPS) oraz system jednolitej płatności obszarowej (SAPS) jednym systemem płatności podstawowej (*Basic Payment Scheme*)¹⁵. Dodatkowo mają się pojawić dopłaty dla rolników gospodarujących na terenach o utrudnieniach naturalnych (do 5% rocznej krajowej koperty płatności bezpośrednich), obowiązkowy system płatności dla młodych rolników rozpoczynających działalność (do 2% koperty), dopłaty związane z produkcją (5% lub 10% koperty)¹⁶ oraz dopłaty ryczałtowe dla małych gospodarstw (do 10% koperty), które w przypadku Polski mają wynieść 668 euro rocznie.

Już na wstępie można stwierdzić, że stworzenie tak wielu grup płatności w ramach systemu, a jednocześnie niejasny podział między celami I i II filaru, chociażby w zakresie płatności dla terenów o utrudnieniach naturalnych (przyszły I filar) i obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW (dzisiejszy II filar), komplikuje system i stoi w sprzeczności z deklaracją uproszczenia polityki rolnej UE¹⁷ (wyjątek stanowi płatność ryczałtowa dla małych gospodarstw). Natomiast pozytywnie trzeba odnieść się do koncepcji samego wsparcia młodych oraz drobnotowarowych producentów rolnych, ze względu na niekorzystną strukturę wiekową i agrarną polskiego rolnictwa. Pytanie tylko, czy nie

systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, KOM (2011), 625, MRiRW, Warszawa 2012.

¹⁵ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing Rules for Direct Payments to Farmers under Support Scheme within the Framework of the Common Agricultural Policy*, COM (2011), 625, final/2, European Commission, Brussels 2011, s. 7.

¹⁶ Pułap 10% dotyczy nowych państw członkowskich oraz państw stosujących płatności do krów mamek.

¹⁷ Pojawia się zatem pytanie o zasadność dalszego finansowania gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Odpowiedź można oprzeć na wynikach badań pracowników IERiGŻ w Warszawie. Wnioski z opracowanego raportu wskazują, że gospodarstwa znajdujące się na terenie ONW nie ulegają likwidacji, a wręcz przeciwnie – obszar ziemi nieużytkowanej rolniczo zmniejsza się systematycznie. Co więcej, gospodarstwa te uzyskują dochód porównywalny z gospodarstwami spoza ONW. Okazuje się, że rolnicy z terenów ONW tak dopasowali strukturę swojej produkcji, aby odpowiadała ona mniej korzystnym warunkom naturalnym. W regionach górskich i podgórskich przeważają zwierzęta przeżuwające oraz trwałe użytki zielone i rośliny pastewne, natomiast na obszarach nizinnych dominują zboża oraz zwierzęta ziarnożerne. Dlatego dalsze finansowe wsparcie gospodarstw na terenach ONW ma sens, szczególnie w odniesieniu do większych ekonomicznie jednostek, ponieważ sprzyja inwestycjom i zwiększaniu ich zdolności produkcyjnej. Mniejsze podmioty powinny natomiast skorzystać z uproszczonej formy dopłat (ryczałt dla małych gospodarstw). Por. G. Niewęglowska, *Koszty spełnienia wymogów wzajemnej zgodności w polskich gospodarstwach rolnych*, Warszawa 2011, s. 30-32.

bardziej skuteczne byłoby finansowanie tych grup rolników poprzez działania w II filarze. Narzucenie obowiązku realizacji tych dopłat obniża bowiem elastyczność wykorzystania funduszy i możliwości tworzenia przez państwa członkowskie własnej polityki, zgodnej ze specyfiką sektora rolnego.

Kluczową zmianą w systemie dopłat bezpośrednich będzie ich „zazielenienie”, które objąć ma 30% koperty krajowej płatności (wg propozycji Komisji z 2011 r., chociaż nowa wersja z września 2012 r. przewiduje zmniejszenie tego udziału¹⁸). „Zazielenienie” oznacza, że warunkiem otrzymania pieniędzy jest spełnienie przez rolnika wymogów środowiskowych, wykraczających poza obecnie funkcjonujące zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). Komisja Europejska wskazuje na trzy kryteria, korzystne jej zdaniem z punktu widzenia ochrony klimatu: obowiązek prowadzenia zróżnicowanych upraw (minimum 3 gatunki roślin), obowiązek utrzymywania trwałych użytków zielonych, z prawem do zmniejszenia areалу nie więcej niż 5% w stosunku do roku referencyjnego oraz przeznaczenia 7% (choć w trakcie bieżących negocjacji mówi się o niższym odsetku) gruntów rolniczych na cele ekologiczne (odłogowanie ziemi, tarasy, cechy krajobrazowe, strefy buforowe, obszary zalesione). Najpierw będą brane pod uwagę te tereny, które do tej pory się nie kwalifikowały do dopłat, a które stanowią część infrastruktury ekologicznej gospodarstwa, a później grunty zakwalifikowane w latach 2007-2013 do płatności. Podkreśla się, że te 7% obszarów proekologicznych to nie grunty celowo odłogowane, ale w znacznej mierze dotąd niewliczane do gruntów objętych płatnościami bezpośrednimi. Ponadto będzie istniała możliwość substytucji w danym kraju jednego bądź dwóch kryteriów zazielenienia działaniami w ramach II filaru, o ile to przyniesie efekt taki, jak przy wyznaczonych trzech kryteriach¹⁹. Wymogów „zazielenienia” nie będą musiały spełniać najmniejsze gospodarstwa, objęte systemem płatności ryczałtowej. Zajmują one niewiele ponad 3% użytków rolnych w UE, stąd ich rola w łagodzeniu negatywnych skutków zmian klimatu jest ograniczona.

Oceniając „zielony” komponent płatności bezpośrednich, wskazać można na kilka słabych stron pomysłu. Po pierwsze, pogłębia on już istniejące nierówności między krajami. Procentowe naliczanie od zróżnico-

¹⁸ A. Królak, *Elastycznie i mniej na zazielenienie*, www.farmer.pl (dostęp: 25.09.2012).

¹⁹ A. Królak, *Cioloś: Jest wiele błędnych interpretacji „zazielenienia”*, www.farmer.pl (dostęp: 12.10.2012).

wanych stawek nowych płatności środowiskowych (podobnie zresztą jak płatności dla młodych rolników czy małych gospodarstw) oznacza, że państwa o niższych niż średnia unijna krajowych kopertach (w tym Polska) nadal nie będą mogły rekompensować rolnikom obowiązujących w całej UE jednakowych wymagań w zakresie „zazielenienia”²⁰. Rozwiązaniem byłoby wyrównanie wsparcia w zakresie „zielonego” komponentu dla wszystkich krajów członkowskich. Właściwym kryterium alokacji środków pieniężnych w ramach dopłat środowiskowych powinna być powierzchnia użytków rolnych, która najlepiej odzwierciedla potencjał rolniczy i przyrodniczy, w tym nakłady związane z jednakowymi dla całej Unii wymogami środowiskowymi.

Po drugie, gdyby procedura „zazielenienia” oznaczała w praktyce wyłączenie części ziemi rolniczej na cele ekologiczne w każdym gospodarstwie, to budzi to zastrzeżenia w odniesieniu do prognozy wzrostu liczby ludności na świecie²¹ i potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w wymiarze globalnym, za które Unia Europejska wzięła odpowiedzialność²². Ten przepis nie jest spójny ze strategią UE 2020, w części dotyczącej zatrudnienia. Konieczność ograniczenia produkcji wiązałaby się z redukcją miejsc pracy – przede wszystkim w dużych gospodarstwach, opartych na pracy najemnej.

Ponadto nałożenie dodatkowych wymogów w stosunku do producentów rolnych podnosi i tak już wysokie w relacji do innych regionów na świecie koszty produkcji i obniża pozycję konkurencyjną rolnictwa unijnego. Z punktu widzenia korzyści dla Polski wymóg ekologizacji nie jest zgodny z dążeniem do wzrostu potencjału produkcyjnego rolnictwa. W przeciwieństwie bowiem do „starych” członków UE, rolnictwo polskie w dalszym ciągu posiada zdolności zwiększania wartości dodanej poprzez wzrost intensyfikacji (być może obrana ścieżka reform jest wyrazem działania części państw Europy Zachodniej, które obawiają się konkurencji ze strony nowych członków i chcą utrzymać drobnotowarową strukturę ich gospodarstw, czemu sprzyja też stworzenie specjalnego systemu dla drob-

²⁰ *Ogólna ocena i założenia do stanowiska rządu RP do pakietu legislacyjnego Komisji Europejskiej w zakresie wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020 przyjęta w dniu 2 kwietnia 2012 r.*, MRiRW, Warszawa 2012.

²¹ ONZ szacuje, że w 2050 r. na świecie będzie mieszkać 9,3 mld osób, czyli o kolejne 2,3 mld więcej niż w 2012 r. Por. M. Miegel, *Granice wzrostu*, „Forum” 2008, nr 9, s. 21-23.

²² Bezpieczeństwo żywnościowe, obok środowiska i zmiany klimatu oraz równowagi terytorialnej, jest jednym z wyzwań reformy WPR, jakie określiła Komisja Europejska w ww. komunikacie z 2010 r.

nych producentów rolnych). Zdaniem autorów cel ochrony gleb można osiągnąć, obok wymogów zazielenienia, poprzez starannie ukierunkowane działania informacyjne i doradcze, komunikację na temat najlepszych praktyk oraz większy nacisk na dalsze badania. Warto też podkreślić, że dokładne oszacowanie wpływu zazielenienia jest trudne, ze względu – jak już powiedziano – na możliwość wykorzystania w ramach wspomnianych wyżej 7% tych terenów, które do tej pory nie kwalifikowały się do dopłat, a które stanowią część infrastruktury ekologicznej gospodarstwa. Dodatkowo udział rolnika w programach rolno-środowiskowo-klimatycznych w ramach II filaru WPR będzie mógł być uznany za wypełnienie jednego lub kilku działań zazielenienia. Dotyczy to także tych rolników, którzy prowadzą na terenie gospodarstwa różnego rodzaju systemy certyfikowane. To kraje członkowskie będą mogły zaproponować działania, które zastąpią jeden lub więcej elementów wymaganych dla „zielonego” komponentu dopłat bezpośrednich.

Poza tym jeśli chodzi o przeznaczenie gruntów na cele ekologiczne, to lepszym rozwiązaniem byłaby możliwość spełnienia wymogu nie na poziomie pojedynczych gospodarstw, ale w skali lokalnej, obejmującej na przykład daną gminę lub powiat. Wówczas wyłączenia na cele ekologiczne miałyby miejsce w tych gospodarstwach, które nie są zainteresowane intensyfikacją produkcji, co dawałoby większe szanse rozwoju pozostałym jednostkom. Innym pomysłem byłoby stworzenie czegoś na kształt banku ziemi, w którym znajdowałyby się zasoby obecnie niewykorzystywanych produkcyjnie użytków rolnych, z możliwością wydzierżawienia przez bardziej intensywne gospodarstwa.

Po trzecie, przyjęcie wymogu dywersyfikacji upraw w formie proponowanej przez KE wiązać się będzie ze zmianami w potencjale produkcyjnym polskiego rolnictwa oraz oddziaływaniem na rynek i decyzje produkcyjne rolników bez wyraźnego korzystnego wpływu na środowisko przyrodnicze. Dotyczyć to będzie szczególnie gospodarstw specjalistycznych, większych obszarowo²³.

Jednym z założeń reformy jest częściowe zrównanie dopłat bezpośrednich pomiędzy krajami członkowskimi. W przypadku państw otrzy-

²³ Na posiedzeniu Rady Ministrów UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w grudniu 2011 r., podczas omawiania propozycji KE w kwestii zazielenienia WPR, większość delegacji opowiedziało się za podniesieniem progu gospodarstw, dla których zastosowany zostanie wymóg dywersyfikacji upraw, do przynajmniej 10 ha. Z wymogu dywersyfikacji proponuje się także wyłączyć te gospodarstwa, w których większość gruntów rolnych stanowią użytki zielone i które mają w związku z tym ograniczone możliwości dywersyfikacji.

mujących poniżej 90% średniej unijnej stawki płatności na ha użytków rolnych zakłada się pokrycie jednej trzeciej różnicy między faktycznym poziomem wsparcia a granicą 90%, ponownie przy zachowaniu zasady stopniowego wzrostu w kolejnych latach (ang. *phasing-in*)²⁴. Według szacunków autorów polscy rolnicy mogą liczyć średnio na 223-224 euro/ha, to jest 8-9 euro/ha więcej niż w 2013 r., który jest podstawą obliczeń (co oznacza, że dopłaty będą niższe od średniej unijnej o ponad 40 euro/ha)²⁵. Ostateczna wielkość dopłaty obszarowej zależeć miałaby jednak od tego, ile środków wykorzystanych zostanie w ramach płatności dla młodych rolników, małych gospodarstw rolnych, płatności dla terenów o utrudnieniach naturalnych czy związanych z produkcją. Nie wiemy też, czy Polska zdecyduje się na przesunięcie części środków z II do I filaru.

Ogólnie jednak zaproponowany przez KE poziom redystrybucji dopłat bezpośrednich w nowej perspektywie finansowej jest niewielki i w dalszym ciągu oparty na historycznych wartościach plonów. Chodzi o to, że przy obliczaniu poziomu wsparcia brano pod uwagę średnie plony z hektara upraw i powierzchnię bazową dla danego kraju (regionu). Dla państw UE-15 przyjęto plony z lat 1986/87-1990/91, dla Polski obliczano je dla lat 1994/95-1998/99. Rzecz w tym, że plony w okresie referencyjnym dla Polski były relatywnie niskie – 3 tony/ha, przy średniej dla UE-15 prawie 5 ton/ha, stąd różnice w poziomie wsparcia między „starymi” krajami UE a „nowymi”. Trzeba jednak pamiętać, że unijna polityka rolna funkcjonuje od początku lat sześćdziesiątych XX w., dzięki czemu niektóre z krajów UE-15 (państwa założycielskie) w chwili ustalania średnich plonów korzystały ze wsparcia już od 25 lat, stąd osiągnęły relatywnie wysoki poziom intensyfikacji rolnictwa. Polska w okresie, dla którego liczone były przeciętne plony, nie była objęta mechanizmami WPR i dlatego miała dużo niższą wydajność produkcji. Z perspektywy lat można więc stwierdzić, że stosowanie tej samej zasady do obliczania stawki dopłat na hektar w stosunku do starych i nowych państw członkowskich było nieuzasadnione i nie może wpływać na przyszłą alokację funduszy w ramach I filaru. Utrzymanie tego systemu spowoduje bowiem, że rozpiętości między stawkami dopłat w dalszym ciągu pozostaną duże i sięgać będą około 250 euro²⁶

²⁴ J. Plewa, *WPR do 2020 r. Propozycje ustawodawcze Komisji* (prezentacja), Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Bruksela 2011.

²⁵ Por. A. Czyżewski, S. Stępień, *Dostosowania mechanizmów wspólnej polityki rolnej do oczekiwań państw członkowskich*, „*Ekonomista*” 2012, nr 2.

²⁶ Wyjątek stanowi Malta, której dopłaty w porównaniu z krajem o najniższych płatnościach są wyższe o ponad 500 euro/ha).

(dopłaty dla Holandii i Belgii ponad 400 euro/ha, dla Łotwy i Estonii – ponad 150 euro/ha). W sposób oczywisty narusza to zasadę równej konkurencji między krajami UE, jako jednego z podstawowych założeń traktatu UE.

Warto zauważyć, że zaproponowany przez Komisję sposób redystrybucji dopłat bezpośrednich hamuje rozwój produkcji tam, gdzie jest ona konkurencyjna. Zyskują regiony i państwa o największej intensywności produkcji, co przeczy idei prośrodowiskowej polityki rolnej UE (o czym mowa była wyżej). Przy obecnym podziale środków pieniężnych znaczna ich część trafia do gospodarstw, w których możliwości dalszego wzrostu produktywności są mocno ograniczone i gdzie podtrzymuje się dochody, bez motywacji dla poprawy efektywności gospodarowania. Prowadzi to często do działań dostosowawczych polegających na usprawnieniu absorpcji środków unijnych, a nie poprawie wydajności. Sytuacja ta dotyczy przede wszystkim grupy państw UE-15. W wypadku nowych krajów członkowskich takich jak Polska wciąż występują obszary, gdzie możliwy jest wzrost wartości dodanej poprzez rozwój funkcji czysto rolniczych.

Kwestią sporną przy ustalaniu kwoty płatności dla krajów UE jest zastosowanie kryterium siły nabywczej, co uzasadniać miałyby obecnie występujące różnice wsparcia²⁷. Tymczasem koszty produkcji rolnej (nawozów, pasz, środków ochrony roślin, usług itp.) w skali całej UE stają się coraz bardziej wyrównane, ponieważ ich poziom w coraz większym stopniu kształtuje rynek światowy. Natomiast dysproporcje w opłacie pracy nie mogą być uzasadnieniem dla różnicowania stawek. Koszty pracy w polskim rolnictwie wynikają bowiem z dużo wyższego zatrudnienia i tym samym niższej wydajności pracy, co skutkuje zmniejszeniem dochodów na jednostkę siły roboczej. Wykorzystanie niższych dochodów (w rozumieniu kosztów pracy) dla różnicowania wsparcia jest działaniem wbrew idei spójności. Wyższy przeciętnie poziom kosztów produkcji w krajach UE-15 jest także konsekwencją płacenia czynszów za dzierżawioną ziemię rolniczą, której udział w strukturze użytkowanej przez rolników ziemi jest relatywnie wysoki, ale który pozwala uzyskać korzystne

²⁷ Szczegółowa analiza danych systemu rachunkowości rolnej FADN (ang. The Farm Accountancy Data Network), przeprowadzona dla 2006 r., pokazuje nawet, że państwa, które otrzymują najniższe dopłaty (Łotwa, Estonia, Litwa), osiągają koszty produkcji wyższe niż przeciętnie w UE, a kraje z dopłatami wyższymi niż średnio w UE (np. Belgia, Włochy, Grecja) notują koszty poniżej średniej unijnej, co przeczy stwierdzeniom o konieczności utrzymania obecnego zróżnicowania ze względu na poziom kosztów. Por. L. Goraj, *Polskie rolnictwo w UE*, Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego, www.kpodr.pl (dostęp: 17.01.2011).

efekty skali. Poza tym, po uwzględnieniu wyższych dopłat bezpośrednich, jakie otrzymują tamtejsi rolnicy, okazuje się, że dochodowość produkcji rolnej jest istotnie wyższa od uzyskiwanej przez rolników w krajach takich jak Polska²⁸. Trzeba też uzmysłowić oponentom w UE, jakie uzyskują efekty z kreacji i przesunięcia wspólnotowego rynku. To nie tylko dodatkowe obroty na rynku rolnym²⁹, lecz także w pozostałych sektorach gospodarki, o czym często się zapomina.

Przechodząc do propozycji autorów w kwestii konwergencji dopłat, przedstawić można różne warianty rozwiązań (por. tabelę 1). Nawiązują one do tak zwanego modelu tunelowego, który określa minimalną płatność na powierzchnię użytków rolnych w odniesieniu do przeciętnego poziomu dla całej Unii, przy utrzymaniu tej samej koperty finansowej – 43 mld euro rocznie. Zatem przy wariacie zakładającym minimalną płatność na poziomie 66% średniej unijnej krajami, które odniosłyby korzyść, byłyby Litwa, Estonia i Łotwa, a jedynym krajem z niższym wsparciem byłaby Malta. Pozostałe państwa otrzymywałyby taki sam poziom dopłat. Ten wariant nie jest z pewnością satysfakcjonujący dla Polski i innych krajów z relatywnie niską stawką płatności, choć powyżej dwóch trzecich przeciętnego poziomu. Dla wariantu „80% minimum” lista krajów, które odniosłyby korzyść, jest powiększona o Portugalię, Rumunię, Słowację i Bułgarię. Dla osiągnięcia tego celu konieczny byłby spadek płatności w wielu krajach, które otrzymują obecnie wyższe stawki dopłat, między innymi we Francji, w Niemczech, Danii, Holandii, Belgii i we Włoszech. Spadek ten byłby jednak niewielki (np. dla Niemiec i Francji ok. 10 euro/ha). Dla Polski oznaczałby on podobny poziom dopłat jak w 2013 r. i byłby gorszy od rozwiązania zaproponowanego przez Komisję Europejską.

²⁸ Ciekawe rezultaty przynosi porównanie poziomu dopłat otrzymywanych przez poszczególne kraje UE w relacji do poniesionych przez nie kosztów produkcji (w odniesieniu do średniej unijnej). Wskaźnik obliczony jako stosunek dopłat do kosztów wysoki jest w takich krajach, jak Malta, Cypr, Grecja, Belgia, Holandia, Włochy. Zastosowanie więc tego wskaźnika jako kryterium zrównania płatności skutkowałoby redukcją wsparcia w tych państwach. Natomiast zdecydowany wzrost transferów pieniężnych wystąpiłby na Łotwie, Litwie, Słowacji, w Estonii i Finlandii. Polska ze wskaźnikiem 0,88 (wg statystyki Eurostatu) również znajduje się w grupie państw, które mogłyby w tym przypadku skorzystać (pozostałe państwa to Rumunia, Czechy, Szwecja, Portugalia, Węgry). Por. A. Lapins, *Direct Payments – Distribution Criteria. Latvian Contribution* (presentation), konferencja wysokiego szczebla „Płatności bezpośrednie w ramach WPR 2020”, Warszawa, 16 czerwca 2011 r.

²⁹ W okresie pięciu lat członkostwa w UE (2004-2008) import produktów rolno-żywnościowych z krajów unijnych, w tym głównie ze „starych” państw członkowskich, do Polski wzrósł o 212%. Por. A. Kowalski, *Polski sektor żywnościowy 5 lat po akcesji* (prezentacja), IERiGŻ, Warszawa 2009.

Tabela 1

Zmiany stawek płatności bezpośrednich dla różnych modeli zrównania dopłat

Wyszczególnienie	Warianty zrównania dopłat – minimalny poziom płatności bezpośrednich na powierzchnię w relacji do przeciętnej płatności w UE			
	minimum 66%	minimum 80%	minimum 90%	100% – flat rate
Budżet płatności	43 mld euro	43 mld euro	43 mld euro	43 mld euro
Maksymalna płatność	792 euro/ha	768 euro/ha	720 euro/ha	266 euro/ha
Minimalna płatność	176 euro/ha	213 euro/ha	239 euro/ha	266 euro/ha
Średnia płatność	266 euro/ha	266 euro/ha	266 euro/ha	266 euro/ha
Efekt dla Polski	bez zmian	bez zmian	+ 24 euro/ha	+ 51 euro/ha

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Mottershead, *Allocation of Direct Payments*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London 2011.

Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem jest wariant „90% minimum”, w którym Polska zwiększa swoją płatność na powierzchnię prawie o 25 euro. Ostatni wariant (tzw. *flat rate*) jest najbardziej korzystny dla większości nowych krajów członkowskich. Polska w tym systemie zyskuje około 50 euro/ha. Warto podkreślić, że ten model płatności w największym stopniu eliminuje różnicowanie stawek, wynikające z historycznych wielkości plonów referencyjnych, a przy tym jest najprostszy i najtańszy w obsłudze. Ma również swoje uzasadnienie, jeśli uznamy, że rolnictwo, jako dostawca dóbr publicznych, czyni to głównie przez użytkowanie ziemi, czyli właśnie obszar użytków rolnych w poszczególnych krajach powinien być kryterium alokacji kopert płatności bezpośrednich. Jest to jednak model trudny do zaakceptowania przez te państwa, które są płatnikami netto do budżetu UE (dwa największe z nich – Niemcy i Francja – tracą odpowiednio na wprowadzeniu tego wariantu 24% i 15% krajowej koperty przeznaczonej na dopłaty bezpośrednie³⁰).

Walka zatem toczy się o to, do jakiego poziomu uda się podnieść minimalny poziom dopłat. W świetle ostatnich propozycji Komisji Europejskiej (z października 2011 r.) wybrano rozwiązanie, w którym państwa

³⁰ Por. W. Poczta, *Wspólna polityka rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, „Więś i Rolnictwo” 2010, nr 3.

o najniższych dopłatach (Łotwa, Estonia, Litwa, Rumunia) zyskują mniej aniżeli w wariancie 80% lub 90% minimum. W Polsce dopłaty zwiększą się z około 80% średniej unijnej obecnie do 83,5% w 2019 r. (po okresie *phasing-in*). Zdaniem autorów jest szansa, by w toku dyskusji konsensus ten poprawić tak, aby osiągnąć poziom 90% przeciętnej wielkości dopłat w UE (a być może nawet 95%). Polska zyskałaby wtedy około 25 euro/ha (lub więcej), a nie jak się proponuje obecnie – 8-9 euro/ha. W interesie Polski leży ponadto skrócenie okresu przejściowego (*phasing-in*) na dochodzenie do wyrównanych (jeśli nie równych) dopłat bezpośrednich. Czas ten może stać się elementem negocjacji przy określaniu stopnia konwergencji płatności.

W razie braku akceptacji postulowanego przez Polskę mechanizmu zrównania dopłat *flat rate* warto zastanowić się nad możliwością przesunięcia części funduszy z II do I filaru WPR. Poziom przesunięcia powinien być uzależniony od kwoty dopłat uzyskanych w trakcie negocjacji: jeśli na przykład stawka płatności miałyby wzrosnąć do 90% średniej unijnej, maksymalna alokacja wynosiłaby 10%, dla 95% średniej unijnej – 5% itp. (przy zachowaniu dobrowolności i elastyczności państw członkowskich). Powstaje natomiast pytanie o źródło pochodzenia środków pieniężnych z II filaru. Z pewnością nie powinny być to pieniądze przeznaczone na procesy modernizacyjne wsi, integrację łańcucha żywności czy też tworzenie miejsc pracy na wsi. Dodatkowe kwoty pochodzić mogą natomiast z dzisiejszego działania „Renty strukturalne”, którego nie będzie w przyszłej perspektywie finansowej³¹. Część środków uzyskać można by również z dzisiejszych płatności rolnośrodowiskowych, po zweryfikowaniu zasadności dopłat, na przykład liczby gatunków ptaków podlegających ochronie (stosunkowo liczny derkacz). Poza tym, jeśli w I filarze pojawi się obowiązkowy element „zazielenienia”, być może część obecnego wsparcia w ramach II filaru (programy rolnośrodowiskowe lub ONW) stanie się niepotrzebna. W końcu, pieniądze w ramach zarządzania ryzykiem, chociażby związane z instrumentem stabilizacji dochodów rolniczych, w pierwszych latach nowego budżetu, mogą zostać niewykorzystane (ze względu na dostosowania prawne i instytucjonalne) i zasilić I filar – płatności bezpośrednie w okresie *phasing-in*. W kontekście po-

³¹ W latach 2007-2013 na ten cel przeznaczono 1912 mln euro, co daje prawie 9% całej koperty płatności bezpośrednich dla Polski na lata 2014-2020. Por. *Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – dane na dzień 31 marca 2010 r.*, MRiRW, Warszawa 2011.

wyższych propozycji kluczowe jest utrzymanie dotychczasowej koperty dla Polski w II filarze WPR³².

Kolejną zmianą dotyczącą płatności bezpośrednich jest ograniczenie tego instrumentu do tak zwanych aktywnych rolników³³ – przyszły system ma zapewnić dotacje tylko czynnym zawodowo rolnikom. Zamierzeniem Komisji jest lepsze ukierunkowanie wsparcia i ograniczenie sytuacji, w której trafia ono do beneficjentów niezajmujących się produkcją rolną (tego typu przypadki spotykały się z krytyką ze strony Europejskiego Trybunału Obrachunkowego). Chodzi na przykład o właścicieli ziemi wykorzystywanej jako tereny lotnisk, pola golfowe, parki narodowe. Zaproponowana przez KE definicja aktywnego rolnika określa go jako osobę, której roczna kwota płatności bezpośrednich stanowi co najmniej 5% przychodów z działalności pozarolniczej lub prowadzi w gospodarstwie minimalną działalność rolniczą określoną przez państwo członkowskie, przy czym z definicji tej wyłączeni są rolnicy, którzy za poprzedni rok otrzymali dotacje niższe niż 5 tys. euro.

Sam pomysł wyeliminowania z systemu tak zwanych *sofa farmers*, zdaniem autorów, jest krokiem w dobrym kierunku, nie ma bowiem uzasadnienia finansowanie w ramach WPR osób niezwiązanych z rolnictwem. Trudności wynikają natomiast z faktu niedoprecyzowania definicji oraz trudności weryfikacji przychodów pozarolniczych, co może rodzić pokusę dalszych nadużyć. Dlatego proponuje się inne kryteria definiowania terminu „aktywny rolnik”. Głównym z nich powinien być fakt posiadania użytków rolnych i utrzymywania ich w dobrej kulturze rolnej, co wymaga zaangażowania określonych zasobów kapitału i pracy. Dodatkowym kryterium może być konieczność uzyskiwania minimalnych przychodów z działalności rolniczej³⁴, a nie – jak się zakłada – uwzględnienie działalności pozarolniczej³⁵. Termin „aktywny rolnik” może odnosić się

³² Niestety na szczycie Rady Europejskiej w lutym 2013 r. zmniejszono kwotę pieniędzy dla Polski w ramach II filaru na lata 2014-2020 w porównaniu z okresem 2007-2013 o ponad 3,5 mld euro.

³³ Po raz pierwszy termin „czynny zawodowo rolnik” (aktywny rolnik) pojawił się w komunikacie KE z 18 listopada 2010 r. (COM [201], 625). Termin ten znalazł się także w komunikacie KE z 29 czerwca 2011 r. „Budżet dla Europy 2020”.

³⁴ Kontrowersje budzi uwzględnienie dochodu z działalności rolniczej (lub jego udział w strukturze dochodów ogółem) jako minimalnego wymogu uzyskania dopłat, ponieważ w sytuacji złej koniunktury w rolnictwie może on być ujemny, co nie oznacza, że rolnik nie jest czynnym zawodowo producentem rolnym.

³⁵ Przykładowo, rolnik zajmujący się uprawą roślin lub chowem zwierząt może uzyskiwać jednocześnie wysokie przychody z działalności pozarolniczej, co wykluczy go z systemu dopłat bezpośrednich. Z drugiej strony małe gospodarstwo, które otrzymuje poniżej 5 tys. euro dopłat,

także do poziomu i rodzaju kwalifikacji, które są konieczne do prowadzenia działalności gospodarczej, podobnie jak w wypadku wielu uregulowań prawnych w obrocie ziemią rolniczą³⁶. W końcu, bardziej poprawne byłoby zastosowanie podejścia przedmiotowego, które wykluczałoby z systemu dopłat wybrane grunty, a nie poszczególnych beneficjentów. Należy przy tym pamiętać, aby nowy system nie rodził zbyt wielu komplikacji i nie zwiększał kosztów administrowania. Ważne też, żeby pozostawić krajom członkowskim swobodę w wyborze danego kryterium ze względu na specyfikę sektora w poszczególnych państwach, a także trudności w wypracowaniu spójnej, jednej koncepcji.

Skoro zaś mowa o potencjalnych skutkach wprowadzenia tej definicji dla polskiego rolnictwa, to będą one niewielkie. Szacunkowa grupa gospodarstw, która mogłaby zostać objęta nowym terminem, wynosi ponad 109 tys.³⁷ na 1362,3 tys. podmiotów kwalifikujących się do systemu płatności bezpośrednich (w 2010 r.), co stanowi 8% (choć trzeba podkreślić, że podmioty te gospodarują na powierzchni 6,38 mln ha użytków rolnych (tj. 46% ogółu użytków rolnych w Polsce). Poza tym według danych GUS-u gospodarstw prowadzących działalność inną niż rolnicza w skali kraju jest zaledwie 2,9%, a tych otrzymujących powyżej 5000 euro dopłat rocznie – około 5,6 tys.³⁸ Stąd skala ewentualnych wykluczeń z systemu będzie niewielka.

4. Rozwiązania w zakresie interwencji rynkowej

W zakresie interwencji rynkowej przewiduje się kontynuację dotychczasowych działań i ich uzupełnienie o mechanizmy reagujące w sposób efektywny na sytuacje kryzysowe. Utrzymana zostanie „siatka bezpieczeństwa”, przy czym zwiększy się ilość produktów objętych interwencją. Dodatkowe środki na walkę ze skutkami zawirowań na rynku żywności

w ogóle nie zajmuje się działalnością rolniczą, istnieć będzie w systemie. Widać zatem, że opracowana przez KE definicja może być sprzeczna z celami przyjętego przez Komisję uregulowania.

³⁶ Z. Giersz, A. Poślednik, *Definicja aktywnego rolnika w propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej – próba oceny z polskiej perspektywy*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2012, s. 3-4.

³⁷ Przyjmując, że standardowa kontrola dotyczy 5% gospodarstw, byłaby ona prowadzona w grupie ok. 5,5 tys. gospodarstw.

³⁸ *Charakterystyka gospodarstw rolnych. Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2012, s. 314.

(3,9 mld euro) pochodzić mają ze specjalnie utworzonej rezerwy kryzysowej w ramach wieloletnich ram finansowania. Zwiększone zostanie dofinansowanie na programy „Owoce w szkole” i „Mleko w szkole”. W celu poprawy pozycji producenta rolnego w łańcuchu żywnościowym ułatwione mają być procedury rejestracji grup producenckich i organizacji międzybranżowych, a także dostęp do funduszy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich³⁹.

Ogólna ocena zaproponowanych rozwiązań jest pozytywna, cieszy przede wszystkim utrzymanie, a nawet rozszerzenie zakresu interwencji. Trwałe odejście od prawnych możliwości wspierania i stabilizacji cen rolnych uzasadnione byłoby przy sprzyjających warunkach rynkowych, to jest względnej stabilności dochodów rolniczych i sytuacji podaży-popytu, a takich trudno oczekiwać. Nowa „siatka bezpieczeństwa” ma być bardziej zorientowana rynkowo, chronić producentów przed stratami i być zaadresowana bezpośrednio do producenta. Rynkowe deregulacje nie zapewnią bowiem bezpieczeństwa żywnościowego, a mogą spowodować jeszcze większy wzrost importu towarów rolnych do krajów Unii Europejskiej⁴⁰.

Co do szczegółów kontrowersje budzi zaproponowana przez Komisję likwidacja kwot produkcji cukru i mleka, bez mechanizmów osłonowych. Zdaniem autorów w sektorze cukru narzędzie to mogłoby w dalszym ciągu skutecznie stabilizować rynek, pod warunkiem dostosowania kwot do aktualnych potrzeb UE. Chodzi o to, aby nie powielać błędów, jakie popełniono w trakcie opracowywania i wdrażania reformy tego rynku w latach 2005-2006. Wskutek reformy UE z eksportera cukru stała się importerem surowca⁴¹. Z kolei w odniesieniu do mleka dotychczasowe procesy restrukturyzacji branży powinny zapewnić ułatwić dostosowanie się do nowych warunków rynkowych producentom i przetwórcom surowca. Zresztą obawy o znaczący wzrost produkcji mleka po likwidacji mechanizmu kwotowania, co miałyby się wiązać z dużym spadkiem cen, wydają się przesadzone⁴².

³⁹ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Common Organization of the Markets in Agricultural Products (Single CMO Regulation)*, COM (2011), 626, final/2, European Commission, Brussels 2011, s. 6-8.

⁴⁰ A. Czyżewski, S. Stepień, *Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej...*, s. 442.

⁴¹ W roku obrotowym 2011/2012 łączny import cukru do krajów UE wyniósł 2530 tys. ton, eksport stanowił 1615 tys. ton, co daje deficyt w handlu rzędu 915 tys. ton. Por. Sugar Trade Statistics. European Commission, Management Committee for the Common Organisation of Agricultural Markets, Brussels 2012.

⁴² Wg raportu *Economic Impact of the Abolition of the Milk Quota Regime – Regional Analysis of the Milk production in the EU* (2009, s. 37-70), w wyniku zniesienia kwot produkcja

W roku gospodarczym 2010/2011 stopień niewykorzystania kwot w UE wyniósł średnio 7%, a w roku gospodarczym 2014/2015, według szacunków KE, ma on wzrosnąć do 9%⁴³, co oznacza ograniczony wpływ proponowanych zmian na sytuację rynku mleka po 2015 r.⁴⁴ Co więcej, w dłuższej perspektywie prognozy dla sektora są korzystne ze względu na wzrostową tendencję konsumpcji mleka w skali globalnej (wzrost liczby ludności i zamożności państw rozwijających się). Taka sytuacja sprzyjać będzie zwiększaniu się cen surowca, co powinno zrekompensować ewentualne negatywne konsekwencje likwidacji kwot mlecznych. Zagrożeniem mogą być natomiast częstsze niż w przeszłości wahania cen, co wymaga raczej stworzenia instrumentów stabilizacji dochodów, aniżeli limitowania podaży. Zwraca się także uwagę na problemy społeczne i środowiskowe związane z koncentracją produkcji w pewnych regionach, konkurencyjnych z punktu widzenia efektywności gospodarowania (korzystne warunki naturalne, niższe koszty działalności). Jak twierdzą W. Guba i J. Dąbrowski: „istnieje sprzeczność pomiędzy presją rynkową (ekonomiczną) wymuszającą tę koncentrację, a rozbudowanym systemem wymogów i zachęt wpisanych w propozycje legislacyjne KE [...], które są podporządkowane celowi zrównoważonego rozwoju i realizacji celów środowiskowych”⁴⁵. Dlatego deregulacja rynku mleka wymagać będzie uruchomienia mechanizmów osłonowych dla tak zwanych regionów problemowych, zagrożonych wyludnieniem oraz gwarantujących spełnienie norm środowiskowych na obszarach o wyższej koncentracji produkcji.

Co do pozostałych sektorów zasadne jest urealnienie poziomu cen referencyjnych jako podstawy do uruchomienia interwencji ze względu na długoletnią tendencję wzrostu cen żywności⁴⁶. W przeciwnym razie nie będzie ona spełniać swojego założenia. Warto przy tym rozważyć możli-

mleka w UE-27 wzrosło przeciętnie o 4,4%, a ceny obniży się o 10%. Dla Polski przewiduje się wzrost produkcji o 4,7%, przy spadku cen o 9,3%.

⁴³ *Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2011-2020*, European Commission, DG Agri, Brussels 2011.

⁴⁴ W tym roku mają zostać zlikwidowane kwoty mleczne.

⁴⁵ W. Guba, J. Dąbrowski, *Deregulacja rynku mleka w Unii Europejskiej – skutki i zalecenia dla Polski*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G – Ekonomika Rolnictwa” 2012, nr 99 (z. 1), s. 41.

⁴⁶ Światowy indeks cen żywności FAO (Food Price Index) wzrósł na przestrzeni lat 2000-2012 z poziomu 90 do 213 (sierpień 2012). Indeks cen żywności FAO liczony jest jako średnia ważona cen pięciu grup produktów: mięsa, zbóż, mleka, cukru i oleju, gdzie wagą jest udział danego produktu w światowym eksporcie. Por. *World Food Situation: FAO Food Price Index*, www.fao.org (dostęp: 10.09.2012).

wość ustalania ceny referencyjnej nie tylko na podstawie cen rynkowych, lecz także ich relację do cen środków produkcji, relacja ta bowiem wyznacza opłacalność upraw i chowu. W interesie Polski leży ponadto rozszerzenie grupy produktów objętych interwencją publiczną o wieprzowinę (do tej pory w sektorze tym stosuje się dopłaty do prywatnego przechowywania), szczególnie w sytuacji trwającego od kilku lat kryzysu w tym sektorze⁴⁷. Wreszcie, w celu łagodzenia zakłóceń na rynku unijnym konieczne jest skuteczne wspieranie eksportu surowców rolnych, w dopuszczonym przez porozumienia międzynarodowe zakresie. Refundacje do eksportu można zastąpić innymi mechanizmami wspierającymi wywóz towaru (np. kredytami eksportowymi, narzędziami promocji czy też poprzez etykietowanie produktów unijnych). Pozytywnie też należy odnieść się do pomysłu utworzenia specjalnych funduszy i środków nadzwyczajnych na wypadek wystąpienia zakłóceń w sektorze rolnym w UE (chodzi m.in. o ryzyko wystąpienia chorób zwierzęcych, utraty zaufania konsumentów, pomoc najbardziej potrzebującym, skutki procesu globalizacji⁴⁸). W warunkach dynamicznie zmieniającej się koniunktury i coraz nowych zagrożeń tego typu środki odgrywać będą znaczącą rolę.

5. Polityka rozwoju obszarów wiejskich

Budżet UE na lata 2014-2020 nie przewiduje zwiększenia funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (w ramach programu PROW). Jest to kwota 101,2 mld euro (z 435,5 mld euro ogółem), co stanowi niemal jedną czwartą środków ogółem na WPR. Tym samym odchodzi się od wzmacniania finansowego II filaru, co było elementem dotychczasowych reform WPR (Polsce pomagało to do pewnego stopnia zniwelować różnice w poziomie dopłat bezpośrednich). Szkoda, że kryzys gospodarczy w UE stał się pretekstem do oszczędności właśnie w tym obszarze. Zauważyć trzeba przecież, że w tworzeniu dochodów gospodarstw rolnych coraz większe znaczenie odgrywają źródła pozarolnicze, a ich funkcjono-

⁴⁷ Na koniec marca 2012 r. pogłowie trzody chlewnej w Polsce kształtowało się na poziomie 11,48 mln szt. (wobec niespełna 19 mln szt. w latach 2005-2006), co oznacza 40-procentowy spadek liczby zwierząt. Por. *Pogłowie trzody chlewnej według stanu w końcu marca 2012 roku*, GUS, Warszawa 2012.

⁴⁸ R. Lawandowski-Lepak, *Komentarz do propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej w zakresie rynków rolnych po 2013 r.*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2012, s. 5-7.

wanie uzależnione jest nie tylko od poziomu produkcji rolnej, lecz także od warunków ekonomicznych, społecznych i środowiskowych obszarów wiejskich. Argumentem na rzecz wsparcia w ramach II filaru jest także to, że fundusze wydawane są na ściśle wyznaczony cel, co ułatwia realizację określonego programu rozwoju sektora rolnego i osiąganie nowych wyzwań⁴⁹. Zamiast tego kładzie się nacisk na dodatkowe pieniądze, które pochodzą z funduszy: regionalnego, społecznego, spójności i rybołówstwa, poprzez większą komplementarność II filaru z innymi działaniami UE⁵⁰.

Z kolei atutem nowej polityki na rzecz wsi ma być jej elastyczność, państwa członkowskie ustalać będą własne cele w ramach strategii UE. Wobec powyższego znika sztywny podział na osie (poza osią czwartą – Leader), a w ich miejsce ustala się obszary priorytetowe⁵¹. Jednocześnie zachowana zostaje formuła programów wieloletnich, współfinansowanych ze środków krajowych. Komisja Europejska nie określiła jak dotąd końcowego podziału środków w ramach II filaru między państwa członkowskie, zastrzegła tylko, że „zmiany w redystrybucji kopert narodowych będą niewielkie i uwzględnią bardziej obiektywne kryteria”⁵². Należy żywić nadzieję, że narodowe interesy poszczególnych państw członkowskich nie przeważą nad zasadą solidarności finansowej polityki unijnej i polskie rolnictwo otrzyma przynajmniej tyle środków na II filar, ile uzyskało w latach 2007-2013. Argumentem za może być fakt, iż Polska należy do liderów w wykorzystaniu unijnych dotacji.

W nowej perspektywie finansowej znika mechanizm obowiązkowej modulacji (procentowej obniżki dopłat dla większych gospodarstw), który zasilał II filar WPR. Co prawda istnieje zapis pozwalający przesunąć do 10% środków z dopłat bezpośrednich na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, jednak nie gwarantuje on automatycznie takiej alokacji pie-

⁴⁹ Por. A. Czyżewski, S. Stępień, *Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa*, „Ekonomista” 2011, nr 1.

⁵⁰ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*, COM (2011), 627, final/2, European Commission, Brussels 2011, s. 7.

⁵¹ W nowej perspektywie finansowej zniknąć mają niektóre programy realizowane w latach 2007-2013, takie jak renty strukturalne czy premie za zalesianie. Program rolno-środowiskowy rozszerzony zostaje o element klimatyczny. Z kolei pojawić się mają nowe narzędzia zarządzania ryzykiem, obejmujące ubezpieczenia, fundusze wzajemne oraz instrumenty stabilizacji dochodów rolniczych. W sumie wszystkich działań w ramach PROW ma być około dwudziestu, przy czterdziestu funkcjonujących w latach 2007-2013.

⁵² *The CAP Reform – An Explanation of the Main Elements*, MEMO/11/685, European Commission, Brussels 2011.

niędzy⁵³, a poza tym trudno oczekiwać tego mechanizmu w krajach, dla których utrzymane zostaną niższe stawki płatności bezpośrednich. Co więcej, dla niektórych państw (dla których poziom dopłat bezpośrednich na ha użytków rolnych jest niższy niż 90% średniej unijnej) przewidziano możliwość redystrybucji funduszy z II do I filaru (do 5%). Zaproponowane wyżej zmiany idą zatem w kierunku względnego wzmocnienia I filaru WPR i oznaczają spowolnienie procesów restrukturyzacji wsi i rzeczywistych prorozwojowych działań. W polskim rolnictwie kwestia ta jest szczególnie ważna z powodu roli obszarów wiejskich w rozwoju ekonomicznym i społecznym jej mieszkańców. Co prawda likwidację mechanizmu modulacji może w pewnym stopniu zastąpić wprowadzenie limitu płatności na gospodarstwo (tzw. *capping*)⁵⁴, jednakże autorzy mają duże wątpliwości co do zrównoważenia wpływów z tego tytułu. Tym bardziej że zakłada się możliwość zaliczenia kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników najemnych w gospodarstwie jako elementu wyłączonego z redukcji dopłat. Oznacza to, że próg, od którego płatności miałyby zostać obniżane lub całkowicie zredukowane, może znacznie wzrosnąć. Sam mechanizm *capping* oceniany jest natomiast pozytywnie. Sugeruje się jednak, aby z mechanizmu wyłączony był komponent środowiskowy. Działania na rzecz poprawy środowiska naturalnego nie powinny bowiem podlegać dodatkowym restrykcjom.

Natomiast w kwestii interesów polskiego rolnictwa, jeśli wziąć pod uwagę, że kwotowo w nowej perspektywie budżetowej WPR dominuje wsparcie prorównościowe (płatności obszarowe) i proekologiczne, należałoby dokonać jak najwięcej przesunięć z I do II filaru na modernizację i wsparcie inwestycji produkcyjnych gospodarstw rolnych w Polsce, a w drugiej kolejności na programy stymulujące integrację poziomą w rolnictwie i tworzenie grup producentów rolnych, w celu wzmocnienia pozycji sektora rolnego w łańcuchu żywnościowym, ale nie bardziej niż na poziomie realnego wykorzystania tych środków w PROW 2007-2013⁵⁵.

⁵³ Nie rozstrzygnięta jest kwestia, czy środki finansowe przenoszone z I do II filaru będą objęte krajowym współfinansowaniem, czy też będą mogły być wykorzystane bez tego wymogu.

⁵⁴ Limit ten ma wynosić 300 tys. euro rocznie na gospodarstwo. Dodatkowa redukcja dla podmiotów otrzymujących w przedziale 150-200 tys. euro = 20%, 200-250 tys. = 40%, 250-300 tys. euro = 70%.

⁵⁵ Por. B. Czyżewski, S. Stepień, *Rozwój regionów wiejskich w Polsce w świetle zmian WPR po 2013 roku – ocena makro i mezoekonomiczna*, w: K. Pająk, T. Różański (red.), *Determinanty rozwoju regionów w Europie: społeczeństwo, gospodarka, turystyka*, Wyd. Poli Druk, Poznań 2012, s. 38-50.

Ważne jest także kontynuowanie działań w zakresie tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw oraz różnicowania w kierunku działalności nierolniczej, ze względu na duże zainteresowanie tymi działaniami w perspektywie finansowej 2007-2013. Wsparcie prowadzenia przez rolników dodatkowej działalności gospodarczej przyczyni się do wzmocnienia procesów modernizacyjnych na wsi i powstawania tam nowych miejsc pracy.

6. Podsumowanie

Po kilku latach rozmów i konsultacji różnych środowisk kompromis w sprawie kształtu WPR w latach 2014-2020 jest bliski osiągnięcia, choć nie zadowoli on z pewnością wszystkich państw członkowskich. Są też obszary, dla których występują duże rozbieżności stanowisk i konieczne jest szybkie wypracowanie wspólnych rozwiązań. Poniżej zaprezentowano stan zaawansowania negocjacji na koniec czerwca 2012 r. (tj. na zakończenie duńskiej prezydencji w UE⁵⁶). Biorąc pod uwagę najważniejsze elementy reformy oraz oceniając je z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa, można przedstawić następujące wnioski (por. tabelę 2):

- występuje powszechna zgoda co do konwergencji dopłat bezpośrednich, chociaż skala wyrównania wsparcia jest zdecydowanie za niska i utrwała występujące dysproporcje; korzystne dla Polski byłoby też pozostawienie systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS) po 2013 r., ale szanse na to są niewielkie;

- większość państw członkowskich opowiada się za specjalnym systemem dopłat bezpośrednich dla młodych rolników i małych gospodarstw, przy czym miałyby to być systemy dobrowolne (a nie obowiązkowe, jak proponowała wcześniej KE), pozostawiające krajom decyzję w sprawie uruchomienia mechanizmu i jego organizacji stosownie do ich potrzeb. Dla Polski rozwiązania te są ważne ze względu na strukturę wiekową i agrarną w rolnictwie, choć źródłem wsparcia mogłby być II filar;

- kraje UE akceptują zasadę, zgodnie z którą wsparcie ma trafiać tylko do czynnych zawodowo rolników. Nie ma natomiast ostatecznie wypracowanej koncepcji definicji „czynnego zawodowo rolnika”, choć podkreśla się konieczność skupienia uwagi na gruntach, a nie na wnioskodawcach. Bliski kompromis jest także w kwestii ograniczenia

⁵⁶ *Reforma WPR: Sprawozdanie prezydencji z postępu prac*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2012.

dopłat dla największych gospodarstw. W przypadku Polski nie ma sprzeciwu co do tego rozwiązania, gdyż potencjalnie oddziaływanie instrumentu jest niskie;

Tabela 2
Obszary zbieżności i rozbieżności państw UE w zakresie propozycji reform WPR

Obszary reformy WPR, dla których porozumienie jest bliskie:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Stopniowa, rozłożona w czasie konwergencja płatności bezpośrednich. 2. Dobrowolny system dopłat bezpośrednich dla młodych rolników i małych gospodarstw rolnych. 3. Wsparcie tylko dla rolników czynnych zawodowo (tzw. aktywnych rolników). 4. Ograniczenie wsparcia dla największych gospodarstw. 5. „Ekologizacja” płatności bezpośrednich. 6. Pozostawienie siatki bezpieczeństwa jako instrumentu zarządzania rynkiem, rozszerzenie interwencji na inne produkty, ustanowienie rezerwy kryzysowej. 7. Przyjęcie priorytetów dla II filaru WPR: ochrona klimatu, zarządzanie ryzykiem, innowacje, wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.
Obszary reformy WPR, dla których brak porozumienia:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Skala wyrównania dopłat bezpośrednich. 2. Kryteria definicji pojęcia „rolnik czynny zawodowo”. 3. Dobrowolne wsparcie powiązane z produkcją. 4. Kryteria „ekologizacji” dopłat bezpośrednich. 5. Refundacje wywozowe dla produktów rolnych; kwoty produkcji dla cukru i mleka. 6. Dystrybucja środków pieniężnych w ramach II filaru.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Reforma WPR: Sprawozdanie prezydencji z postępu prac*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2012.

– rozbieżne opinie występują w zakresie dobrowolnego wsparcia powiązanego z produkcją, zarówno w zakresie listy produktów nim objętych, jak i maksymalnej kwoty wsparcia. Dla Polski jednym z priorytetów w tym obszarze jest włączenie tytoniu do grupy produktów objętych wsparciem;

– państwa unijne opowiadają się za „zielonym” komponentem płatności bezpośredniej (choć niektóre chcą pułapu niższego niż 30%), przy czym podkreślają konieczność przyjęcia elastycznego i oszczędnego podejścia, aby uzyskać jak największe korzyści dla środowiska przy zachowaniu

waniu rentowności ekonomicznej gospodarstw rolnych i bez zwiększania obciążeń administracyjnych. Zdaniem autorów cele te można osiągnąć przy istniejących obecnie instrumentach (*cross compliance*, płatności rolno-środowiskowe), a wprowadzanie dodatkowych wymogów obniża konkurencyjność rolnictwa i powoduje wzrost obciążeń biurokratycznych. Poza tym, jeśli mechanizm zostanie wprowadzony, to poziom wsparcia z tego tytułu powinien być równy dla wszystkich państw UE, a nie obliczany jako odsetek krajowego pułapu dopłat bezpośrednich, co deprecjuje kraje o niższych płatnościach na ha użytków rolnych;

– w zakresie zarządzania rynkiem panuje zgoda co do pozostawienia siatki bezpieczeństwa, rozszerzenia interwencji na inne produkty, utworzenia rezerwy na wypadek kryzysu na rynku rolnym oraz dobrowolnego (a nie obowiązkowego, jak zakłada KE) uznania organizacji producentów i międzybranżowych we wszystkich sektorach. Nie ma natomiast porozumienia w sprawie refundacji wywozowych dla produktów rolnych oraz kwot produkcji w sektorze cukru i mleka. Zdaniem autorów korzystne dla polskiego rolnictwa byłoby utrzymanie wsparcia w eksporcie surowców rolnych, a także pozostawienie kwot cukru⁵⁷ (w razie zniesienia kwot mlecznych polscy producenci surowca powinni sprostać nowym uwarunkowaniom rynkowym). Zasadne jest ponadto objęcie systemem cen interwencyjnych mięsa wieprzowego z powodu trwającego od kilku lat kryzys w branży;

– nie ma porozumienia w kwestii podziału środków pieniężnych w ramach II filaru WPR. Zwraca się uwagę na brak informacji o obiektywnych kryteriach dystrybucji, powiązanych z celami rozwoju obszarów wiejskich. W interesie Polski leży, aby poziom finansowania w programie rozwoju obszarów wiejskich utrzymać przynajmniej na poziomie z lat 2007-2013;

– co do priorytetów II filaru WPR kraje UE zgodnie uznają, że powinny być to: ochrona klimatu, zarządzanie ryzykiem, innowacje, wsparcie obszarów cennych przyrodniczo. Z punktu widzenia polskiego sektora rolnego w dalszym ciągu powinno dążyć się do relatywnie dużego wykorzystania środków na cele związane z modernizacją gospodarstw rolnych, w celu zwiększenia potencjału produkcyjnego i konkurencyjności wobec pozostałych państw UE.

⁵⁷ Osiągnięcie tego celu jest bliskie dzięki poparciu dwóch najbardziej wpływowych krajów – Niemiec i Francji, które są jednocześnie największymi producentami surowca w UE.

Zaprezentowane powyżej konkluzje wskazują, że choć zbliża się końcowy termin uchwalania budżetu i propozycji reformy WPR, wiele kwestii wymaga jeszcze rozwiązania. Ostateczne wyniki negocjacji pokażą, czy WPR będzie miała szansę kontynuować swoje działania i spełniać pozytywną rolę w procesie integracji europejskiej.

COMMON AGRICULTURAL POLICY – PAST EXPERIENCES AND THE FUTURE

S u m m a r y

The negotiations on the shape of the Common Agricultural Policy (CAP) for the period after 2013 have entered into a decisive phase. The Danish presidency in the EU, which ended in June 2012, summed up the outcome of the up till then consultations, the effect of which is contained in a report on the CAP in the new programming period. The report refers to the changes proposed by the European Commission and presents the convergence as well as divergence zones among EU member states in respect of the proposed individual solutions.

The aim of the paper was to assess the proposals presented in the draft amendment paper in the context of the Polish agricultural sector's interests in three areas that the authors view as most important: direct payments, market investments and rural areas development policy. In the authors' opinion this is a very complex and, in many aspects, disputable issue. Concessions to be made by every member state seem indispensable. A detailed analysis of the report and the document prepared by the EC show that although there are many beneficial provisions for Polish agriculture, there are also ones that may have a negative impact on the development of that sector.

POLITICA AGRICOLA COMUNE – ESPERIENZE E FUTURO

R a s s u n t o

I negoziati sull'assetto della politica agricola comune dopo il 2013 stanno assumendo una fase decisiva. Giunta al termine nel mese di giugno del 2012 la presidenza danese ha fatto il punto sui negoziati finora in corso. Il risultato dei lavori è un rapporto sulla PAC per il nuovo periodo di programmazione, il quale si riferisce ai cambiamenti presentati dalla Commissione europea e il quale mostra le aree di convergenza e di divergenza tra i Paesi dell'Ue in materia di singole soluzioni.

Lo scopo dell'articolo è di valutare le proposte contenute nel progetto di riforma nel contesto degli interessi del settore agricolo in Polonia, su tre, i più importanti secondo gli autori, piani: pagamenti diretti, interventi sul mercato e politiche per lo sviluppo rurale. Secondo gli autori, la questione della futura politica agricola comune è estremamente importante, ma è anche una questione complessa e, sotto vari aspetti, discutibile. Non si può negare che le concessioni da parte di tutti gli Stati dell'Ue siano indispensabili. L'analisi dettagliata del

