

Artykuły

ANDRZEJ CZYŻEWSKI
SEBASTIAN STĘPIEŃ
Akademia Ekonomiczna
Poznań

WYDATKI BUDŻETOWE UE W SEKTORZE ROLNYM – REKOMENDACJE DO DYSKUSJI NAD „HEALTH-CHECK“

Wstęp

Zgodnie z postanowieniami reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r., Komisja Europejska została zobligowana do oceny funkcjonowania zreformowanej polityki oraz jej uproszczenia. W ramach tych zobowiązań miała przygotować raporty nt. funkcjonowania zasady wzajemnej zgodności, tzw. *cross-compliance* (raport opublikowany w marcu 2007 r.), konsekwencji stosowania częściowego oderwania płatności od produkcji (*partial decoupling*) oraz modelu implementacji systemu płatności bezpośrednich (*Single Payment Scheme*).

W listopadzie 2007 r. Komisja opublikowała komunikat pt. „Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR”, rozpoczynając tym samym półroczny okres formalnych konsultacji tego dokumentu z przedstawicielami różnych środowisk związanych z rolnictwem. Przegląd ten, nazwany „Health-check”, ma służyć opracowaniu propozycji zmian funkcjonowania WPR i zakończyć się przyjęciem pakietu aktów legislacyjnych dotyczących WPR pod koniec prezydentury francuskiej, a więc w listopadzie – grudniu 2008 roku. Jest to niezwykle ważny okres, ponieważ przyjęte rozwiązania będą podstawą do dyskusji nad przeglądem budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009, a także do dyskusji nad następną perspektywą finansową UE na lata 2014-2020. A więc ustalenia, które zapadną w sprawie europejskiego rolnictwa w tym roku, będą obowiązywały przynajmniej przez najbliższe kilkanaście lat i wyznaczą przyszłość rolnictwa w Polsce.

Celem niniejszej pracy jest zaprezentowanie stanowiska w sprawie kluczowych kwestii, jakie brane są pod uwagę przy ocenie finansowania i efektywności wydatków unijnych na rozwój sektora rolnego¹. Ocenie podlegają:

¹ W opracowaniu wykorzystane zostały opinie pracowników naukowo-dydaktycznych i doktorantów Katedry Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej AE w Poznaniu oraz członków Studenckiego Koła Naukowego Gospodarki Żywnościowej przy tejże Katedrze.

- system płatności bezpośrednich (ujednoczenie systemu, oddzielenie płatności od wielkości produkcji, zasada współzależności, pogłębienie modulacji);
- wsparcie rozwoju obszarów wiejskich;
- sposób rozliczania płatności z lat ubiegłych;
- reforma rynku cukru;
- wsparcie produkcji biopaliw.

1. Kreacja wartości dodanej przez WPR

1.1. Rola Wspólnej Polityki Rolnej w świetle założeń traktatowych

Wspólna Polityka Rolna, ustanowiona w Traktacie Rzymskim w 1957 r., jest najbardziej rozwiniętą i zarazem najkosztowniejszą polityką Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę strukturę podziału UE na sektory, rolnictwo otrzymuje z budżetu unijnego ponad 40% ogólnej sumy. Ta kwestia budzi emocje, gdyż gra toczy się o ogromne pieniądze. Rodzi się pytanie o sens funkcjonowania polityki wsparcia tego sektora, głównie o zakres i sposób lokowania funduszy. WPR od lat angażowała duże nakłady pieniężne, jednak strukturalny problem rolnictwa nie został do tej pory rozwiązany. Nadal występuje duże zróżnicowanie gospodarstw, dysparytet dochodów i marginalizacja części obszarów wiejskich. Stworzony rynkowy system wsparcia doprowadził do powstania nadwyżek żywności i wzrostu cen artykułów rolnych (Unia produkuje 30-50% drożej niż w skali światowej). Lokowanie tej produkcji na rynkach międzynarodowych przy udziale subsydiów eksportowych jest w dłuższej perspektywie niemożliwe ze względu na opór ze strony WTO. Powstał też problem degradacji środowiska naturalnego, który jest efektem wsparcia intensyfikacji produkcji rolnej. Pojawiły się zatem wątpliwości, na ile WPR w przyjętym kształcie jest niezbędna dla utrzymania lub dalszej poprawy konkurencyjności europejskiego rolnictwa oraz na ile jest źródłem wartości dodanej dla unijnych rolników i konsumentów.

Biorąc powyższe pod uwagę, opracowano nowe cele polityki rolnej UE w kierunku rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że **dalsze finansowanie tej polityki z budżetu unijnego ma sens dlatego, że wieś swoich problemów bez zewnętrznej pomocy nie zlikwiduje** [1]. Potrzebne są odpowiednie instrumenty, które zmodernizują produkcję, poprawią infrastrukturę, stworzą warunki do tworzenia alternatywnych źródeł zarobkowania itp. Wartości dodanej w rolnictwie nie można rozpatrywać wyłącznie w wymiarze finansowym. Ma ona bowiem swoje źródło w **realizacji nadrzędnego celu, jakim jest dążenie do stworzenia warunków, w których rolnictwo będzie wielofunkcyjne, rynkowo zrównoważone i będzie w stanie utrzymać obszary wiejskie, tj. chronić przyrodę oraz wносить istotny wkład do vitalności wiejskiego życia**. Taki model rolnictwa ma zapewnić „godziwe” dochody mieszkańcom wsi, przy jednoczesnej ochronie środowiska i różnorodności biologicznej oraz wartości krajobrazu kulturowego. Wobec tego Wspólna Polityka Rolna powinna zakładać coraz większe rozszerzenie II filara, z którego wydatki

stanowią obecnie zaledwie kilkanaście procent wszystkich funduszy WPR. Reorientacja wsparcia umożliwi ponadto uzyskanie silniejszej pozycji w negocjacjach ze Światową Organizacją Handlu [18].

Nowe instrumenty WPR mają służyć również poprawie dobrobytu konsumentów. Jest to grupa coraz bardziej zamożna, która już osiągnęła względnie wysoki popyt na artykuły żywnościowe i nie chce kupować dużo taniej żywności (potwierdzają to liczne badania opinii publicznej Eurobarometr) [3]. Ważniejsze dla nich jest dzisiaj bezpieczeństwo produkcji oraz jakość produktu. Wiąże się to z zastosowaniem specjalnych metod produkcji, których koszty są na ogół wyższe. Tym samym opracowane muszą być nowe formy wspierania gospodarstw, co podkreśla wagę WPR [8]. Należy także mieć na uwadze, że ceny wytwarzanych w ten sposób produktów są wyższe od cen światowych, jednak dzięki spełnieniu wymogów sanitarnych i jakościowych są one konkurencyjne nie tylko wewnątrz Unii, ale również na rynkach międzynarodowych, tworząc wartość dodaną dla unijnego rolnictwa. Tym bardziej, że kraje rozwijające się domagają się od UE wyraźnego obniżenia ceł i likwidacji innych taryfowych i pozataryfowych ograniczeń na towary rolne w zamian za otwarcie własnych rynków na towary przemysłowe pochodzące z krajów unijnych. Niestety, domagają się tego również te kraje, gdzie nie ponosi się pełnych kosztów pracy (np. zabezpieczenia społecznego), kosztów ochrony środowiska czy kosztów dobrostanu zwierząt, w związku z tym ich produkcja jest znacznie tańsza i cenowo bardziej konkurencyjna w stosunku do europejskiej. Z tego wynika, iż niezmiernie **ważne jest stworzenie systemu (również finansowania w ramach WPR), który zapewni produkcję żywności wysokiej jakości, by w ten sposób uzyskać korzyści komparatywne w wymianie handlowej.** Z kolei wzrost cen na produkty żywnościowe odnotowywany jest zarówno w Unii, jak i na całym świecie i – jak twierdzą ekonomiści – proces ten może mieć trwały charakter, a więc sztuczne utrzymywanie względnie niskich cen dla konsumentów pociągałoby rosnące koszty budżetowe [16].

Konkludując, **Wspólna Polityka Rolna w dalszym ciągu powinna odgrywać istotną rolę w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Następować musi jednak jej reorientacja od polityki wspierania produkcji (cel uzyskania samowystarczalności żywnościowej osiągnięty został z nadwyżką, nie mylić z dostępnością żywności) w kierunku zintegrowanej Wspólnej Polityki Rolnej i Rozwoju Wsi.** Jej najważniejsze wyzwania powinny uwzględniać aspekt ekonomiczny, społeczny i środowiskowy. W pierwszym przypadku chodzi o zagwarantowanie odpowiedniego poziomu dochodów producentom rolnym, którzy bez wsparcia z funduszy unijnych nie sprostałiby konkurencji światowej (naturalne warunki do produkcji rolnej kształtują się bowiem w UE mniej korzystnie niż w innych regionach świata). Aspekt społeczny związany jest z zapewnieniem miejsc pracy dla mieszkańców wsi, zarówno w rolnictwie, jak i poprzez tworzenie alternatywnych metod zarobkowania. Wreszcie kwestia ekologiczna dotyczy dbałości o przyrodę i wytwarzanie żywności w sposób zgodny ze standardami sanitarnymi, weterynaryjnymi i jakościowymi, zapewniając równowagę rolno-

środowiskową. Takie podejście przyczyni się do uzyskania korzyści (wartości dodanej nie tylko w wymiarze finansowym, ale także w postaci dobrostanu środowiska) zarówno dla samych rolników, konsumentów, jak i całej UE.

1.2. Znaczenie płatności bezpośrednich. Rozwiązania kierunkowe

Płatności bezpośrednie są podstawowym instrumentem wsparcia dochodów rolniczych i z tego punktu widzenia wszelkie propozycje ich zmian wywołują wiele kontrowersji. Debata na temat organizacji systemu płatności toczy się od dłuższego czasu, stanowiąc również ważny punkt w ramach przeglądu budżetu unijnego „Health-check”. Problem sprowadza się do odpowiedzi na pytanie: czy UE powinna nadal dążyć do utrzymania wsparcia dochodów (jeśli tak, to w jakim zakresie), czy też zrezygnować z tej pomocy lub ją ograniczyć? Argumenty, które najczęściej wymienia się jako podważające skuteczność dopłat w kreacji wartości dodanej gospodarstw rolnych, są następujące:

- dopłaty nie spełniają funkcji wsparcia małych i średnich rodzinnych gospodarstw; prawie 80% środków pieniężnych trafia w ręce około 20% gospodarstw, wspierając tym samym duże, wysokotowarowe gospodarstwa;
- około 90% wartości płatności kapitalizuje się w cenie ziemi, co oznacza, że są one instrumentem zachęcającym do jej sprzedaży;
- dochody gospodarstw rolnych w wielu krajach kształtują się na poziomie dochodów pozarolniczych (wraz z subwencjami) lub są od nich wyższe, np. w USA.

Tym samym twierdzi się, że płatności bezpośrednie słabo funkcjonują jako akcelerator ekonomicznej i społecznej wartości dodanej rolnictwa [6]. Wydaje się jednak, że pomijane są tu bardzo ważne aspekty związane z funkcjonowaniem rolnictwa unijnego. Po pierwsze, **w przypadku zniesienia pomocy z I filara należy oczekiwać, że znaczna część gospodarstw nie będzie w stanie funkcjonować w warunkach wolnej konkurencji**. Wiele analiz wskazuje, iż niewydolne w sensie tworzenia dochodów staną się przede wszystkim większe gospodarstwa z uprawami polowymi oraz gospodarstwa mleczarskie, w których dopłaty stanowią dużą część całkowitego dochodu. Po drugie, **znacznie osłabnie konkurencyjność rolnictwa UE na rynkach międzynarodowych**. Wynika to z faktu, iż konkurencyjność światowa cen na artykuły rolne bierze swoje źródło m.in. z korzystnych uwarunkowań glebowo-klimatycznych (wobec tego, produkcja rolna na kontynentach amerykańskich będzie zawsze generowała niższe koszty niż produkcja w Europie). Należy pamiętać również, iż w wielu krajach poza UE, np. w Stanach Zjednoczonych, poziom wsparcia jest zbliżony do unijnego (w przeliczeniu na wartość produkcji), różne są tylko formy pomocy. Utrzymanie dopłat ma zatem ważne znaczenie dla zapewnienia korzystnego salda wymiany.

Ryzyko, jakie spowodować może likwidacja systemu płatności bezpośrednich, **związane jest z redukcją podaży i wzrostem cen produktów żywnościowych na rynku wewnętrznym, na czym stracą konsumenci**. Co więcej, zjawisko to może mieć charakter podatku progresywnego, gdyż większe koszty ponosić będą gospodarstwa domowe o najniższych dochodach, ale najwyższym udziale

wydatków na żywność. **Podkreślić należy ponadto rolę dopłat w zapewnianiu jakości produkcji oraz uwzględnianiu wymogów środowiskowych.** Dzięki wsparciu unijni rolnicy wytwarzać mogą produkty, które spełniają standardy weterynaryjne, sanitarne i jakościowe, a na które popyt wśród konsumentów stale rośnie. A zatem płatności bezpośrednie są ceną, którą płaci społeczeństwo w zamian za bezpieczeństwo żywnościowe (w sensie ilościowym i jakościowym) [13], a także uniezależnienie tej kwestii od takich krajów, jak Stany Zjednoczone, Brazylia, Argentyna. Jest także ceną zachowania względnie poprawnych społecznych relacji ludności rolniczej i pozarolniczej, co ma swoje reperkusje polityczne i ekonomiczne. W końcu, jest to forma nagradzania rolników za zarządzanie ziemią lub za świadczenie określonych usług w interesie publicznym.

Z powyższych rozważań wysunąć można wnioszek, iż płatności bezpośrednie są niezbędnym elementem polityki wsparcia unijnego na rzecz rozwoju rolnictwa. Fakt, że część państw członkowskich otrzymywała pieniądze przez dziesiątki lat, a nowe kraje członkowskie nie miały możliwości osiągnięcia ich poziomu, upoważnia te drugie do domagania się dalszej kontynuacji systemu w okresie budżetowym 2014-2020. Różnice poglądów nie dotyczą więc tego, czy wspierać, ale raczej jak to robić. Bez wątplenia reforma WPR w Luksemburgu z 2003 r. była krokiem w dobrym kierunku, przyczyniając się do istotnego zwiększenia orientacji rynkowej rolnictwa poprzez oddzielenie wsparcia bezpośredniego od produkcji oraz ujednoczenia systemu we wszystkich krajach UE [13]. **Wprowadzenie jednolitej płatności na hektar, niezależnej od historycznego poziomu produkcji, w dalszej perspektywie przyczyni się do zrównania warunków konkurencji pomiędzy krajami UE-15 a nowymi członkami. Jednocześnie rozważyć należy dalsze reformowanie sposobu naliczania płatności, uwzględniającego wskaźniki ekonomicznej efektywności, dochody gospodarstwa oraz wpływ produkcji na środowisko, jakość żywności i dobrostan zwierząt (zasada *cross-compliance*).** Kraje takie jak Polska, które ze względu na dużą liczbę gospodarstw ponoszą największe koszty kontroli *cross-compliance*, objęte powinny zostać pełnym zakresem wymagań dopiero po dojściu do poziomu 100% płatności bezpośrednich. Tempo wdrażania standardów w ramach zasady współzależności w tych krajach powinno zostać rozłożone w czasie, tak aby umożliwić krajom członkowskim właściwe przygotowanie zarówno rolników, jak i administracji. Należy przy tym podkreślić bardzo duży wysiłek zarówno pod względem inwestycyjnym, jak również edukacyjnym, jaki muszą ponieść te kraje przy wdrażaniu zasady *cross-compliance* [19].

Warto podkreślić wagę wprowadzenia górnych i dolnych pułapów przy płatnościach dla jednego gospodarstwa [7]. Od dłuższego czasu toczy się w Parlamencie Europejskim dyskusja na temat korzystania z pełnych dopłat bezpośrednich przez wielkie gospodarstwa. Właściwym wydaje się być ograniczenie płatności dla największych farm, przy czym poziom zmniejszenia dopłat uzależnia się od otrzymywanej do tej pory dopłaty. Potrzebna jest ponadto merytoryczna dyskusja nad ewentualną zmianą kryteriów dystrybucji środków po-

chodzących z modulacji, gdyż większość z nich wraca do kraju, z którego pochodzą, poprzez finansowe wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Natomiast w odniesieniu do tzw. dolnego limitu postuluje się zwiększenie minimalnej wymaganej powierzchni. Spowoduje to zmniejszenie rozdrobnienia gospodarstw i zmusi właścicieli najmniejszych jednostek do zwiększania areалу.

Istotną kwestią związaną z systemem dopłat bezpośrednich jest wybór formy płatności, obecnie bowiem prawie w każdym kraju UE mamy inny system. Jak wyżej wskazano, w „starych” krajach UE-15 obowiązuje system jednolitej płatności bezpośredniej SPS, a w nowych krajach członkowskich system jednolitej płatności obszarowej SAPS. Powtórzmy – w ramach systemu SPS „stare” kraje UE wybrać mogły bądź model historyczny (płatność na gospodarstwo oparta na wielkości referencyjnej dla poszczególnego gospodarstwa), bądź regionalny (płatność oparta na średniej referencyjnej płatności dla gospodarstw w danym regionie) lub mieszany. Obecnie kraje nie mają możliwości zmiany wybranego wcześniej systemu. Pojawiają się jednak opinie, że zmiany w tym zakresie są konieczne i jest wielce prawdopodobne, że Komisja dopuści taką możliwość.

Z kolei nowe kraje członkowskie powinny do 2010 roku przejść z systemu SAPS na SPS. W tym wypadku Komisja odstąpiła od swojego wcześniejszego stanowiska i pozwoliła na kontynuację systemu SAPS do końca bieżącej perspektywy finansowej. Przejście na nowy system oznaczałoby konieczność budowy i wdrożenia nowego systemu informatycznego, nowego systemu zarządzania płatnościami bezpośrednimi oraz odpowiedniego przygotowania administracji, rolników i służb doradczych. Zgodnie z obecnym stanem prawnym nowe państwa członkowskie mogą wprawdzie przedłużyć system SAPS, ale w konsekwencji wprowadzone zostaną sankcje w postaci zamrożenia wysokości płatności na poziomie 70%. Możliwość przedłużenia systemu SAPS, ale bez sankcji finansowych, wydaje się dobrym rozwiązaniem, gdyż zmiana reguł przyznawania płatności na okres dwóch lat generowałaby zbyt duże koszty administracyjne. W okresie dwóch lat poprzedzających zakończenie stosowania SAPS (w 2013 r.) rolnicy objęci tym systemem będą i tak kontrolowani pod kątem spełnienia większości wymogów zasady współzależności. Trudno zatem dopatrzeć się interesu ogólnego Wspólnoty w konieczności przejścia na system SPS w 2010 r.

Należy zastanowić się natomiast, w jakim kierunku system płatności bezpośrednich winien podążać po 2013 roku. Istnieje kilka potencjalnych możliwości rozwiązania tego problemu. **Po pierwsze, system SPS utrzymany zostać może w formie obecnej, czyli z podziałem na model historyczny i regionalny. Po drugie, można wprowadzić jednolitą stawkę na hektar w całej UE-27. Po trzecie, w całej UE-27 wprowadzić można system SAPS. Wreszcie, wprowadzić można jednolitą stawkę na hektar zróżnicowaną regionalnie, opartą na areale lub bieżących płatnościach. Biorąc pod uwagę potrzebę ograniczenia różnic w wewnętrznym rozwoju rolnictwa w krajach UE, dążenie do jego zrównoważonego rozwoju, a także jednakowe warunki konkurencji i uproszczone zarządzanie, najwięcej przemawia za tym, by w przyszłości (po 2013 r.) wprowadzić jednolitą stawkę płatności bezpośrednich na hektar**

w całej UE-27. Jednocześnie, biorąc pod uwagę istniejące dotąd specyficzne wsparcie dla niektórych produktów (np.: chmiel, miód) w ramach obecnie stosowanego systemu, należy rozważyć stosowanie częściowego wsparcia powiązanej z produkcją.

1.3. Finansowanie wsparcia obszarów wiejskich

Rozwój obszarów wiejskich jest, obok płatności bezpośrednich, jednym z priorytetów Wspólnej Polityki Rolnej, który powinien być realizowany poprzez II filar tej polityki. Pomimo, iż udział środków zaangażowanych w tym filarze jest stosunkowo niewielki (kształtuje się na poziomie 10% wydatków na rolnictwo), to z roku na rok zwiększa się systematycznie (w 2008 zaplanowano wzrost o 4,5% w stosunku do roku 2007). Jednocześnie od wielu lat podejmowane są próby stworzenia instrumentów II filara, które w sposób najbardziej sprawny i skuteczny oddziaływać będą na zmiany strukturalne wsi. Do tej pory skala przemian była niewystarczająca, a przyczyn niepowodzeń w tym zakresie należy doszukiwać się w obecności dużej liczby słabo zorganizowanych podmiotów korzystających z pomocy, złożoności procedur przyznawania środków oraz w wysokich kosztach transakcyjnych instrumentów oferowanych w ramach II filara WPR. Utrudnienia wynikały również z ogromnego zróżnicowania obszarów wiejskich w Europie i tym samym istnienia różnych priorytetów dla poszczególnych regionów. Ocena wykorzystania środków budżetu unijnego w ramach „Health-check” skłania do zastanowienia się nad określeniem ostatecznego kształtu wspólnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Przemawia za tym fakt, że **coraz większe znaczenie w tworzeniu dochodów gospodarstw rolnych odgrywają źródła pozarolnicze, a ich funkcjonowanie uzależnione jest nie od poziomu produkcji rolnej, lecz od warunków ekonomicznych, społecznych i środowiskowych obszarów wiejskich.** Potrzebę rozszerzenia wsparcia w ramach II filara deklarują głównie nowe państwa członkowskie, podkreślając niższy poziom rozwoju gospodarczego w porównaniu z krajami UE-15. Część środków wykorzystują one jako formę rekompensaty za niższe płatności bezpośrednie oraz możliwość zwiększenia konkurencyjności gospodarstw rolnych [9]. W krótkim okresie taka polityka wydaje się być słuszna, zwłaszcza w warunkach postępującej liberalizacji handlu, ale w dłuższej perspektywie należy stworzyć mechanizmy, które stymulować będą wielofunkcyjny rozwój wsi.

Przez pierwszy okres funkcjonowania WPR dochody tworzone głównie poprzez wzrost intensywności produkcji rolniczej. Polityka ta doprowadziła do tego, że w wielu obszarach UE (dotyczy to przede wszystkim „starych” krajów UE) takie możliwości zostały wyczerpane, a dalszy wzrost wydatków na ten cel nie tworzy już dodatkowej wartości dodanej. Wymagało to reorientacji kierunków polityki rolnej w stronę wypełniania przez rolnictwo tzw. funkcji nierynkowych. Wiąza się one m.in. z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego i ochroną środowiska naturalnego. Korzyści, jakie osiąga się dzięki realizacji tych założeń, wynikają z poprawy konkurencyjności rolnictwa unijnego na rynku światowym. W warun-

kach rosnących cen produktów żywnościowych w skali międzynarodowej (ceny odnotowują największy od dziesięcioleci wzrost) coraz wyraźniej podkreśla się znaczenie jakości towaru jako wyznacznika przewagi konkurencyjnej.

Oceniając wpływ funduszy unijnych pochodzących z II filara na rozwój obszarów wiejskich i tworzenie wartości dodanej, należy dokonać podziału między poszczególne osie programu. **Zdecydowanie proekonomiczne oddziaływanie ma oś 1, która służy poprawie konkurencyjności sektora rolnego.** W ramach tego programu finansuje się m.in. szkolenia i doradztwo, modernizację gospodarstw, poprawę infrastruktury rolniczej, działania informacyjne i promocyjne, tworzenie grup producenckich. Środki finansowe w ramach tej osi przyczyniają się do zwiększenia efektywności produkcji rolniczej, co w sytuacji rosnących kosztów wytwarzania jest kluczowym czynnikiem tworzenia nadwyżki ekonomicznej i gwarancją reprodukcji rozszerzonej. Można zatem sądzić, że z punktu widzenia efektów gospodarczych, ze wzrostu wydatków na rozwój obszarów wiejskich skorzystają głównie te kraje członkowskie, które w zatwierdzonej strukturze funduszy unijnych kładą największy nacisk na opisany wyżej cel. Dotyczy to większości krajów UE, przede wszystkim nowych członków. Z kolei część państw (np. Austria, Irlandia) **większą wagę przywiązuje do priorytetu związanego z poprawą środowiska naturalnego i obszarów wiejskich (oś 2).** Można przyjąć, że zakładany wzrost wydatków na rozwój obszarów wiejskich nie wpłynie w krótkim okresie bezpośrednio na wzrost wartości dodanej w tych regionach. Biorąc jednak pod uwagę dłuższą perspektywę, alokacja funduszy w działania objęte osią 2 może generować wzrost dochodów z uwagi na realizację rent środowiskowych [2].

Argumentem za zwiększeniem środków w ramach polityki na rzecz obszarów wiejskich jest **coraz większe znaczenie wsparcia dla zagwarantowania wielofunkcyjności rolnictwa, w tym przede wszystkim rozwoju pozarolniczych źródeł zarobkowania i utrzymania walorów przyrodniczych (oś 3 – jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej).** Prowadzona przez lata polityka rolna UE doprowadziła do zlikwidowania wielu miejsc pracy i zróżnicowania pod kątem dochodów mieszkańców wsi. Taka polityka, w efekcie której coraz mniejsza liczba osób dostaje coraz więcej unijnych pieniędzy powinna się zakończyć. Jeśli są rozdzielane pieniądze publiczne, ważna jest pewność, że są one rozdzielane sprawiedliwie i słusznie, tzn. z zachowaniem miejsc pracy i wymogów ochrony środowiska. Liczne przykłady potwierdzają, że dzięki ukierunkowaniu finansowego wsparcia można zabezpieczać lub tworzyć nowe miejsca pracy na obszarach wiejskich, a przy tym postępować w zgodzie z zasadami rynkowo i społecznie zrównoważonego rozwoju i wymogami ekologicznymi. A zatem środowisko, walory krajobrazowe i kulturowe obszarów wiejskich oraz rozwój pozarolniczych funkcji wsi to wartości, które powinny być szczególnie uwzględniane przy tworzeniu struktury wsparcia w ramach II filara Wspólnej Polityki Rolnej. Tym samym zasadne wydaje się przesunięcie części środków z płatności bezpośrednich na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, gdyż stanowić to będzie w przyszłości o znaczeniu rolnictwa unijnego na świecie.

2. Problem rozliczeń kwestionowanych

Istotnym zagadnieniem dotyczącym budżetu UE przeznaczanego na rolnictwo jest przejrzystość procedur budżetowych (*the clearance of accounts*). Za pośrednictwem funduszy rozdysponowana jest prawie połowa łącznych środków budżetu unijnego, dlatego ważne jest stworzenie procedur gwarantujących prawidłowe wydatkowanie pieniędzy [17]. W związku z tym każdego roku państwa członkowskie i Komisja Europejska przeprowadzają audyt dochodów i wydatków budżetowych. Podczas przeglądu „Health-check” pojawiła się kwestia „rozliczenia płatności z lat ubiegłych w odniesieniu do wspólnych wydatków związanych z zarządzaniem w ramach Sekcji Gwarancji EFOGR (wcześniejsze środki) i w ramachEFRG (obecnie)”. Na koncie o tej nazwie w roku 2008 pojawił się zapis w kwocie minus 370 milionów euro. W poprzednich dwóch latach wielkości te kształtowały się następująco: rok 2007 – minus 94,5 mln euro, rok 2006 – minus 32 mln euro. Pojawia się zatem pytanie, jaki jest cel takich operacji, dlaczego podane liczby są ujemne oraz dlaczego następuje sukcesywny ich wzrost (w wartościach bezwzględnych), począwszy od roku 2006?

Na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) (1290.2005) w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, w przypadku odzyskiwania kwot wypłaconych przezEFRG, kwoty te powinny zostać zwrócone do funduszu, jeżeli wydatki nie są zgodne z ustawodawstwem wspólnotowym i jeżeli nie są w żaden sposób uzasadnione. Odzyskane środki pieniężne księguje się na odpowiednim koncie (05 07 01 06) budżetu UE [10]. Pozycja ta jest sumą dawnych dwóch pozycji (05 07 01 05 i 05 07 01 08). Jest to konto funkcjonujące w ramach tomu 4, sekcji 3 budżetu unijnego, gdzie znajdują się wydatki Komisji na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich i zostało stworzone w celu umożliwienia ponownego wykorzystania odzyskanych funduszy w ramachEFRG². W trzech kolejnych latach zgromadziły się na tym koncie środki pochodzące z zakwestionowanych płatności w państwach członkowskich (głównie związane z kwotami mlecznymi). Stąd też kwota zapisana jest ze znakiem „minus”, bo w zasadzie są to wpływy do budżetu, a nie wydatki (a dokładniej, wydatki z lat poprzednich, których Komisja nie uznała). Suma ta pomniejsza więc wydatki unijne w roku bieżącym. Jednocześnie zauważyć można stały wzrost wartości bezwzględnej analizowanej pozycji. Wynika to z przeszacowania wpływów z tytułu odzyskanych płatności w kolejnych latach i przerzucania części niezrealizowanej na następny rok. Przykładowo, w budżecie na rok 2007 zapisano kwotę minus 178 mln euro, podczas gdy zrealizowano faktycznie minus 94,5 mln euro. Dlatego też przeszacowana kwota zwiększyła o ponad 80 mln euro zapis na rok 2008. Można również przyjąć, że wzrost dochodów z tytułu odzyskanych płatności w ostatnich latach wynika z rozszerzenia Unii o nowe państwa członkowskie i objęcia większej liczby gospodarstw rolnych pomocą finansową (suma zwróconych pieniędzy może być w ich przypadku wyższa z uwagi na mniejsze doświadczenie w wykorzystywaniu unijnych funduszy).

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 320/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. ustanawiające tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej. Bruksela 2006.

3. Ocena finansowego wsparcia na rynku cukru

Jedną z ważniejszych kwestii poruszanych w ostatnich kilku latach, a zarazem budzącą wiele kontrowersji, jest finansowanie z budżetu Unii Europejskiej wsparcia na rynku cukru. Stosowany tradycyjnie system regulacji był krytykowany ze względu na niską konkurencyjność tego sektora, wysokie ceny cukru na rynku wewnętrznym oraz negatywny wpływ na rynek światowy, w szczególności w odniesieniu do krajów rozwijających się. W związku z powyższym nieunikniona stała się jego reforma, uchwalona po długiej dyskusji między państwami członkowskimi w lutym 2006 r. Zaproponowała ona istotne zmiany, które wpłyną nie tylko na sytuację wewnątrz Unii, ale obejmą swym zasięgiem cały rynek światowy. Zmiany dotyczyły: 36-procentowej obniżki gwarantowanej ceny cukru (w UE dwu-trzykrotnie przewyższała ona ceny światowe), rekompensat dla rolników uprawiających buraki cukrowe oraz przede wszystkim utworzenia funduszu restrukturyzacji³, który ma ułatwić niekonkurencyjnym producentom cukru wycofanie się z jego produkcji. W wyniku reform, UE jako drugi największy na świecie eksporter tego surowca (dzięki polityce subsydiowania) może stać się importerem netto cukru w perspektywie najbliższych kilku lat. Jest to efekt uzgodnień pomiędzy stroną unijną a krajami Mercosur⁴ i krajami rozwijającymi się oraz porozumień w ramach WTO. Jednakże w dwa lata po reformie okazało się, że chociaż niektóre kraje, takie jak Irlandia, Słowenia, Włochy wycofały się z produkcji cukru, jej założenia nie zostały w pełni osiągnięte. Obniżono produkcję surowca zaledwie o 2,2 miliona ton, wobec zakładanych 6 milionów ton do roku 2009/2010 (taka ilość ma zapewnić równowagę na rynku) [11]. Był to efekt konsolidacji przemysłu i realokacji kwot produkcyjnych pomiędzy przetwórcami. W dalszym ciągu utrzymywane są znaczne ograniczenia w imporcie od największych konkurentów krajów UE: Brazylii, Australii i Tajlandii. Wobec powyższego Komisja Europejska proponuje kolejne rozwiązania, które mają przybliżyć Unię do tego celu. Polegają ona m.in. na szybszym ograniczaniu produkcji (przede wszystkim w krajach, które do tej pory w najmniejszym stopniu zmniejszyły produkcję) oraz zwiększeniu dostępu na rynek wewnętrzny dla innych krajów.

Oszacowanie skutków reformy w najbliższych latach jest zadaniem trudnym, nie było bowiem podobnych doświadczeń w przeszłości. Rynek cukru był regulowany przez ponad 30 lat, a ustalane administracyjnie ceny nie wykazywały znacznych

³ W tym celu utworzono w budżecie UE specjalną pozycję 05 02 16 – Fundusz restrukturyzacji rynku cukru. Pięniądze wpływać mają ze składek restrukturyzacyjnych płaconych przez cukrownie, a wykorzystywane mają być jako rekompensaty dla zakładów likwidujących lub ograniczających produkcję. W budżecie na 2008 r. w niniejszej pozycji zapisano kwotę 3 108 mln euro (w tym kwotę 530 mln euro przeniesioną z roku budżetowego 2007), z której 890 mln euro przeznaczone zostanie na realizację restrukturyzacji rynku cukru, a pozostała kwota przeniesiona będzie na następny rok budżetowy zgodnie z art. 10 Rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006.

⁴ Mercosur (hiszp. *Mercado Comun del Sur* - Wspólny Rynek Południa) jest międzynarodową organizacją gospodarczą powołaną w 1991 roku traktatem z Asuncion (Paragwaj), który ustanawia strefę wolnego handlu i unię celną. Do tej organizacji należą: Argentyna, Brazylia, Paragwaj, Urugwaj oraz Wenezuela. Państwa stowarzyszone (korzystające ze strefy wolnego handlu, ale nie biorące udziału w unii celnej) to: Chile, Boliwia, Peru, Ekwador i Kolumbia.

wahań. Wobec tego trudno ocenić reakcję rynku na zdecydowaną obniżkę cen. Według różnych wyliczeń, ceny te powinny spaść o ok. 30%. Z pewnością skutkiem obniżki cen oraz obciążenia przez KE narodowych limitów produkcji będzie spadek podaży cukru. Istotne znaczenie może mieć również wprowadzenie tzw. inicjatyw plantatorskich. Ich założeniem jest wypłacanie rekompensat finansowych za rezygnację z produkcji nie tylko koncernom cukrowym (jak było wcześniej), ale również plantatorom buraków [14]. Te zachęty idą w kierunku zmuszenia producentów cukru do rezygnacji z części limitu. Konsekwencją tych procesów oraz liberalizacji handlu będzie spadek podaży w latach 2008-2010, szybszy niż w pierwszych dwóch latach reformy [4]. Jednak scenariusze mówiące o 35%-wym spadku podaży (taki jest cel reformy) są raczej mało realne. W dalszym ciągu utrzymywana będzie produkcja w tych regionach UE, które notują najniższe koszty produkcji i koszty pracy (choć podkreśla się, że nawet w tych regionach koszty nie będą niższe niż np. w Brazylii). Z produkcji będą rezygnować najmniej efektywne gospodarstwa i cukrownie, a na rynku utrzymają się te podmioty, którym uda się skutecznie przeprowadzić procesy restrukturyzacyjne. Bodźcem do dalszej uprawy buraków cukrowych jest relatywnie wysoka opłacalność upraw, która powinna utrzymać się również po obniżeniu cen. Czynnikiem stymulującym podaż będzie ponadto rosnące zużycie cukru w przetwórstwie żywności (przewiduje się, że coraz więcej cukru spożywane będzie w formie przetworzonej przez inne działy przemysłu spożywczego), które charakteryzują się wysoką dynamiką rozwoju, w tym eksportu. W najbliższych latach dodatkową szansę na utrzymanie wysokiego poziomu uprawy i produkcji buraków stwarza rozwój sektora biopaliw. Produkcja buraków cukrowych należy bowiem do upraw o wyższej niż zboża wydajności energii odnawialnej z jednostki powierzchni użytków rolnych i niższych kosztach jej wytworzenia. Obniżka cen buraków i wprowadzenie dopłat kompensacyjnych dla plantatorów spowoduje, że cukier zawarty w burakach cukrowych stanie się konkurencyjny cenowo z innymi surowcami stosowanymi w produkcji biopaliw. Natomiast nie należy spodziewać się wzrostu popytu wśród konsumentów finalnych. Mimo poprawy ich sytuacji dochodowej, spożycie pozostanie na obecnym poziomie, na co wskazuje niska elastyczność popytu oraz sytuacja demograficzna.

W handlu zagranicznym nastąpią istotne zmiany, ze względu na rozstrzygnięcia panelu KE - WTO w sprawie eksportu unijnego cukru oraz z uwagi na redukcję ceł na cukier sprowadzany z krajów rozwijających się. **Eksport surowca zostanie ograniczony o ponad 1 mln ton, do poziomu 1,4 mln ton (wyższy eksport możliwy byłby w sytuacji wyższych od cen referencyjnych UE cen cukru na rynkach światowych, co wydaje się mało prawdopodobne), natomiast wzrost importu powinien wynieść ok. 2 mln ton, tj. o 1 mln mniej niż planowała pierwotnie Komisja Europejska.** Wynika to z tego, iż na skutek realokacji kwot pomiędzy zakładami restrukturyzacja i konsolidacja branży ulegnie przyspieszeniu, co wpłynie na poprawę konkurencyjności w układzie światowym. Koszty produkcji obniżą się i tym samym zmniejszy się luka pomiędzy ceną unijną a ceną na rynkach międzynarodowych. **W rezultacie UE stanie się importerem netto surowca, lecz w stopniu niższym niż zaplanowano w reformie, tym bardziej że znaczna część cukru będzie eksportowana w formie przetworzonej [15].**

Podsumowując, **reforma rynku cukru w UE z lutego 2006 r., zmierzająca do częściowej liberalizacji, jest krokiem w dobrym kierunku, gdyż większa będzie rola mechanizmu rynkowego i czynników ekonomicznych w kształtowaniu pozycji unijnych producentów cukru na świecie. Z pewnością do 2010 r. uda się zredukować podaż surowca, chociaż nie w takiej ilości, w jakiej zakłada reforma.** Można ocenić, że spadek produkcji wyniesie ok. 20-25% (do poziomu 16-17 mln ton) wobec planowanych 35% (do poziomu 15 mln ton). Na mniejszy spadek wpływ będą mieć następujące czynniki:

- relatywnie wysoka opłacalność upraw buraka cukrowego;
- obniżenie kosztów produkcji w przetwórstwie na skutek restrukturyzacji i konsolidacji zakładów, co sprzyjać będzie obniżaniu cen i poprawie konkurencyjności na rynku światowym;
- rosnące zapotrzebowanie na cukier ze strony przemysłu spożywczego;
- rozwój sektora biopaliw, w których cukier wykorzystywany będzie jako surowiec.

Z drugiej strony nastąpi wzrost importu na skutek liberalizacji handlu, a w efekcie podaż przewyższać będzie nieznacznie popyt rynkowy, który ukształtuje się poniżej 19 mln ton. W sumie jednak, procesy zachodzące na skutek wprowadzenia reformy przybliżać będą sektor do stanu równowagi i w tym sensie osiągnięte zostaną cele reformy.

4. Dylematy wsparcia produkcji biopaliw

W obliczu stale rosnących potrzeb energetycznych i kurczących się zasobów ropy naftowej wzrosło zainteresowanie alternatywnymi źródłami energii pochodzenia roślinnego. W okresie 2007-2013 światowa produkcja biopaliw uległa potrojeniu, z poziomu 18,2 mld litrów do ponad 60 mld litrów, jednak nadal stanowi mniej niż 3% ogólnej podaży paliw w transporcie. Około 90% produkcji koncentruje się w Stanach Zjednoczonych, Brazylii, Chinach i UE (przede wszystkim w Niemczech). Wiele uwagi poświęca się kwestii wytwarzania biopaliw w budżecie unijnym na lata 2007-2013. Legislacje UE mają charakter ramowy, co oznacza, że regulują zaledwie kilka istotnych kwestii, wymagających implementacji w prawie krajowym. Jednocześnie państwa członkowskie zobligowane są do podjęcia działań mających na celu zwiększenie udziału biopaliw w sektorze transportu. Dyrektywa Komisji Europejskiej z dnia 8 maja 2003 r. (nr 2003/30/WE) przewiduje obowiązek stworzenia przez kraje unijne programów zapewniających faktyczny rozwój tego rynku, stąd przepisy dopuszczają udzielenie pomocy publicznej. Ponadto prawo zezwala na stosowanie całkowitych lub częściowych zwolnień podatkowych, ale pod pewnymi warunkami i za zgodą Komisji [5]. Aby zachęcić rolników do uprawy surowców służących do produkcji biopaliw, w 2004 r. po raz pierwszy zastosowana została dopłata do roślin energetycznych w wysokości 45 euro/ha (wprowadzona reformą WPR w Luksemburgu z 2003 r.). Powierzchnia, której dotyczyły złożone wnioski o płatności bezpośrednie, wyniosła w 2006 r. 1,3 mln ha, a więc prawie tyle, ile wynosi maksymalna powierzchnia gwarantowana (1,5 mln ha). We wrześniu 2006 r. Komisja Europejska zaproponowała rozszerzenie premii z tytułu uprawy

roślin energetycznych, wprowadzonej dla nowych państw członkowskich, które dotychczas z tej pomocy nie korzystały. Oznacza to zwiększenie maksymalnej powierzchni gruntów uprawnionych do uzyskania pomocy do 2 mln ha.

Pomimo rosnącego zainteresowania produkcją roślin energetycznych pojawiają się argumenty, że najtańsze możliwości wytwarzania paliw rolniczych niedługo napotkają limit, co wynika z dużej ziemiochłonności tych upraw. Przykładowo, aby otrzymać etanol do jednorazowego napełnienia zbiornika paliwa dużego samochodu osobowego, trzeba zużyć tyle kukurydzy, ile wystarcza do całorocznego wyżywienia człowieka. **Podkreśla się również rosnące ceny żywności w konsekwencji alternatywnego wykorzystania zasobów ziemi na cele pozarolnicze oraz trudności w zakresie samowystarczalności żywnościowej (chodzi głównie o rynek olejów roślinnych i pasze dla zwierząt).** Wobec powyższego rodzi się problem dalszego wsparcia sektora biopaliw z budżetu UE. Wydaje się jednak, że **korzyści z rozwoju produkcji roślin energetycznych skłaniają do dalszego ich promowania. Wymienić można następujące uwarunkowania i przesłanki:**

- **źródło energii dla transportu.** Większe zużycie biopaliw jest jednym z narzędzi, przy pomocy których Wspólnota może zmniejszyć swoją zależność od importowanych surowców energetycznych. Bezpośrednio przekłada się to na bezpieczeństwo energetyczne UE w przyszłości. Ponadto, obecne złoża tradycyjnych paliw szacuje się na kilkadziesiąt lat, w związku z czym należy spodziewać się stałego wzrostu cen na te surowce. Brak stabilizacji politycznej w regionach strategicznych dla wydobycia ropy naftowej dodatkowo wzmacnia te tendencje;
- **ochrona środowiska.** Wzrost roli biopaliw ma istotne znaczenie dla ochrony środowiska i wypełnienia postanowień Protokołu z Kioto, w którym sygnatariusze zobowiązali się do obniżenia poziomu emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. W UE ok. 1/3 emisji gazów cieplarnianych pochodzi ze spalania paliw, tym samym rozwój tego sektora wpłynie pozytywnie na standardy środowiskowe, wpisując się w rozwój zrównoważony obszarów wiejskich;
- **nowe rynki zbytu dla rolników.** Produkcja biopaliw stwarza szanse na wzrost produkcji ze względu na pozazywnościowe wykorzystanie produkcji roślinnej. To z kolei prowadzi do zwiększenia dochodów rolników. Dotyczy to zwłaszcza krajów „poszkodowanych“ przez reformę rynku cukru w UE. Szczególnie interesujące dla państw posiadających znaczne zasoby ziemi rolniczej wydają się perspektywy eksportu tych produktów;
- **dotatkowe miejsca pracy.** Szacunki wskazują, że wyprodukowanie 1000 ton biopaliw płynnych wymaga zatrudnienia 12-14 osób. W krajach o niższych płonach i mniejszym stopniu zmechanizowania prac ilość ta będzie znacznie większa. W samej Polsce zwiększenie zatrudnienia w wyniku rozwoju rynku biopaliw szacuje się na ok. 80 tys. osób.

W świetle przedstawionych wniosków można stwierdzić, iż pomimo pojawiających się symptomów zagrożeń, wynikających ze zbyt intensywnej produkcji biopaliw, wsparcie tego sektora przez budżet UE powinno być kontynuowane. Wynika to głównie z uwarunkowań geopolitycznych, zagrożeń klimatycznych oraz możli-

wości wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Trzeba przy tym zaznaczyć, że powinny temu towarzyszyć działania związane z rozszerzeniem badań w zakresie biopaliw drugiej generacji, tj. pozyskiwanych z roślin niekonsumpcyjnych (trawy, słoma, drewno), co powinno wpłynąć na ustabilizowanie niektórych rynków [20]. Stworzyć też należy stosowne rozwiązania dotyczące obciążeń podatkowych w celu zapewnienia opłacalności dla tego typu działalności, ale z uwzględnieniem zapewnienia samowystarczalności żywnościowej na poziomie krajów członkowskich. Wreszcie określenia wymaga system modulacji finansowego wsparcia (poprzez płatności obszarowe) dla producentów roślin energetycznych, aby ograniczyć nadmierną koncentrację upraw i dotacji.

Konkluzje

W listopadzie 2007 r. sporządzony został raport Komisji Europejskiej w sprawie oceny funkcjonowania WPR, tzw. „Health-check”. Tym samym rozpoczął się okres formalnych konsultacji tego dokumentu z przedstawicielami różnych środowisk powiązanych z sektorem rolnym. Włączając się w debatę, sformułowaliśmy kilka wniosków:

1. Wspólna Polityka Rolna powinna w dalszym ciągu finansować sektor rolny. Należy jednak dokonać jej reorientacji w kierunku zwiększenia wsparcia obszarów wiejskich (II filar WPR) kosztem wsparcia dla produkcji rolnej. Podstawowe założenia przyszłej polityki powinny uwzględniać przede wszystkim produkcję rolniczą o charakterze zrównoważonym pod kątem kryteriów ekonomicznych i społecznych, czyli zgodną z wymogami ochrony środowiska, potrzebami społeczności wiejskiej, a jednocześnie zapewniającą dochód gospodarstwom rolnym na poziomie co najmniej parytetowym względem przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej;

2. Tworzenie nowych miejsc pracy na wsi i zwiększenie zatrudnienia można osiągnąć przede wszystkim poprzez rozszerzenie zakresu programów rolnośrodowiskowych. Programy te są szansą przetrwania i rozwoju małych i średnich gospodarstw rolnych, które stanowią kluczowy element struktury społecznej obszarów wiejskich. Jednocześnie dostrzeżenie roli środowiska i jakości produkcji tworzy podstawy konkurencyjności unijnego rolnictwa w długiej perspektywie;

3. Produkcja surowców w celu uzyskania odnawialnych źródeł energii jest istotnym elementem wspomagającym zrównoważony rozwój rolnictwa. Konieczne jest zatem powiększenie limitu powierzchni upraw roślin do celów energetycznych oraz arealu roślin wykorzystywanych do tego w 12 nowych krajach członkowskich. Ważne jest również rozszerzenie kwoty środków przeznaczonych na dodatkowe dopłaty do tych upraw, aby każde z państw członkowskich otrzymywało obowiązującą kwotę dopłat. Z drugiej strony trzeba uwzględnić ekonomiczne, społeczne i ekologiczne kryteria zrównoważonego rozwoju sektora roślin energetycznych w celu zminimalizowania możliwych negatywnych skutków zwiększonej produkcji i zużycia biopaliw (zwłaszcza dla wzrostu cen surowców rolnych);

4. Podstawowym źródłem zabezpieczenia dochodów rolników powinny pozostać płatności bezpośrednie, w postaci jednolitej stawki dopłat na hektar w całej UE. System taki zapewni jednakowe warunki konkurencji oraz uprości zarządzanie.

Należy zatem uniezależnić poziom dopłat od wielkości produkcji (co w przeszłości doprowadziło do nadprodukcji żywności), a jednocześnie uwolnić stawki od wartości historycznych (np. plonu referencyjnego) i dążyć do ich ujednoczenia. Krokiem w dobrym kierunku jest coraz większe powiązanie płatności z wymogami bezpieczeństwa żywnościowego (w tym dostępności żywności) i jakości produkcji, z tym że nowe kraje członkowskie powinny zostać objęte okresem przejściowym. Wreszcie niezwykle ważne pozostaje wprowadzenie górnego limitu dopłat, aby zapobiec tworzeniu wielkich farm typu przemysłowego;

5. Przyjętą w 2006 r. reformę rynku cukru w UE należy ocenić pozytywnie, gdyż zmierza ona do wzmocnienia roli sektora żywnościowego UE w kształtowaniu pozycji na rynku światowym. Poprzez większą liberalizację handlu i obniżenie cen na rynku wewnętrznym zwiększona zostanie konkurencyjność tej branży. Skutkiem reformy będzie konsolidacja i restrukturyzacja przedsiębiorstw przetwórczych, jak i samych gospodarstw wytwarzających surowiec. Pozytywnych ocen należy oczekiwać również ze strony państw rozwijających się oraz na forum WTO, chociaż – jak należy przypuszczać – cele reformy rynku cukru nie zostaną zrealizowane w całości, gdyż nastąpi mniejszy spadek podaży niż zakłada reforma.

Literatura:

1. Czyżewski A.: Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego /w:/ Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej – ujęcie makro- i mikroekonomiczne. Red. A. Czyżewski. Wyd. AE w Poznaniu. Poznań 2007.
2. Czyżewski B. oraz Matuszczak A.: Rozwój obszarów wiejskich w perspektywie oceny funkcjonowania reformy WPR (maszynopis). Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu. Poznań 2008.
3. Europeans, agriculture and the common agricultural policy – 2007. Special Eurobarometr, European Commission. Brussels 2008.
4. Gohin A., Guinde L., Millet G.: EU sugar reforms and their impacts. Public conference on “Global sugar markets, policies and reform options”. International Food Policy Research Institute. Washington 2007.
5. Grzelak A.: Czy równowaga środowiskowa w przypadku bio-paliw uzasadnia obecne ich wsparcie publiczne? (Opinia na przegląd funkcjonowania reformy WPR – maszynopis). Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu. Poznań 2008.
6. Kasprzycki T., Wieczorek A.: Dopłaty bezpośrednie jako instrument kreujący wartość dodaną w rolnictwie unijnym. Opinia w sprawie przeglądu unijnego „Health-check” (maszynopis). Studenckie Koło Naukowe Gospodarki Żywnościowej, Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu. Poznań 2008.
7. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR. Komisja Wspólnot Europejskich. Bruksela 2007.
8. Majchrzak A.: Finansowanie i efektywność wydatków rolniczych – przegląd zgodności funkcjonowania WPR z założeniami reformy z Luksemburga z 2003 r. (maszynopis). Studenckie Koło Naukowe Gospodarki Żywnościowej, Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu. Poznań 2008.
9. Matuszczak A.: Dualny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich /w:/ Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej – ujęcie makro- i mikroekonomiczne. Red. A. Czyżewski. Wyd. AE w Poznaniu. Poznań 2007.
10. Projekt budżetu na rok budżetowy 2008. Komisja Europejska. Bruksela 2007.

11. Rogalska I.: Zmiany w systemie restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego. „Biuletyn Informacyjny ARR”, 2007 nr 10.
12. Rozporządzenie Rady (WE) nr 320/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. ustanawiające tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej. Bruksela 2006.
13. Sobiecki R.: Globalizacja a funkcje polskiego rolnictwa. SGH. Warszawa 2007.
14. Stankiewicz D.: Reforma sektora cukrowniczego w Unii Europejskiej. Kancelaria Sejmu – Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. Warszawa 2006.
15. Stępień S.: Opinia na temat skutków reformy rynku cukru w Unii Europejskiej (maszynopis). Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu. Poznań 2008.
16. Stępień S.: Opracowanie związane z przeglądem budżetu unijnego (tzw. Health-check) w sprawie przyszłości WPR (maszynopis). Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu. Poznań 2008.
17. The clearance of accounts procedure. European Commission, Directorate-General for Agriculture. Brussels 2000.
18. The EU CAP reform, context and implications. Policy Secretariat, Alberta Agriculture, Food and Rural Development. Edmonton 2003.
19. The Health Check of the CAP reform impact assessment of alternative policy options. European Commission, Directorate-General For Agriculture and Rural Development. Brussels 2008.
20. Westcott P.C.: Ethanol expansion in the United States: how will the agriculture sector adjust?. USDA, Economic Research Service. Washington 2007.

ANDRZEJ CZYŻEWSKI

SEBASTIAN STĘPIEŃ

University of Economics

Poznań

**BUDGET EXPENDITURES IN AGRICULTURAL SECTOR
– RECOMMENDATIONS FOR DISCUSSION ON
„HEALTH –CHECK”**

Summary

On the 20th of November, 2007, the European Commission launched so-called “health-check” assessment of EU budget for the purpose of modernizing Common Agricultural Policy and making it more efficient without the necessity of additional costs. Midterm budget review examines the possibility of further policy adjustments to take account of market changes, in particular it focuses on the direct payment system, market support instruments and new challenges caused by liberalization and globalization of world economy and climate changes.

The paper presents four key issues within “health-check” review, which are: modification of the uniform payment scheme, directions for rural development scheme, assumptions and implications for reform of the sugar market, and EU strategy concerning bio-fuels.