

ANDRZEJ CZYŻEWSKI*
SEBASTIAN STĘPIEŃ**

Dostosowania mechanizmów wspólnej polityki rolnej do oczekiwań państw członkowskich

Wprowadzenie

Począwszy od reformy MacSharry'ego w 1992 r. wspólna polityka rolna UE (WPR) podlega trwałym procesom przekształceń, które są związane 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 WPR w opinii obywateli UE. Jednocześnie kierunek tej ewolucji jest zbieżny z celami strategii Europa 2020, zakładającej rozważny, zrównoważony i trwały rozwój gospodarczy, w ramach którego rolnictwo ma odgrywać istotną rolę w osiągnięciu tych celów.

Traktat lizboński z 2007 r.¹ podkreśla związek celów WPR z podnoszeniem produktywności rolnictwa unijnego, zapewnieniem odpowiednich standardów życia społeczności wiejskiej, stabilizowaniem rynków oraz zagwarantowaniem podaży produktów żywnościowych przy rozsądnych cenach. Co więcej, wyzwania

* Prof. dr hab. Andrzej Czyżewski – Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; e-mail: a.czyzewski@ue.poznan.pl

** Dr Sebastian Stępień – Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; e-mail: sebastian.stepien@ue.poznan.pl

¹ Traktat lizboński (pełna nazwa *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*) to umowa międzynarodowa zakładająca m.in. reformę instytucji Unii Europejskiej. Podpisany został 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie, a w stosunku do państw-stron wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

stojące przed UE stają się coraz bardziej złożone, często wykraczają poza sektor rolny i przyjmują charakter globalny, co sprawia, że na kwestię rolnictwa należy spojrzeć w szerszym kontekście, w powiązaniu z innymi politykami UE [*Treaty of Lisbon...* 2007]. Stąd wspólna polityka rolna powinna dążyć do:

- zagwarantowania żywności w całej UE (a także poza nią), przy utrzymaniu bezpieczeństwa i wysokiej jakości produktów z jednej strony i zapewnienia odpowiednich dochodów rolnikom z drugiej;
- wzrostu konkurencyjności sektora agrobiznesu poprzez inwestycje, modernizację i wyższą wydajność czynników produkcji;
- zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi i dostarczania środowiskowych dóbr publicznych, takich jak ochrona krajobrazu, bioróżnorodność, łagodzenie zmian klimatycznych;
- utrzymania żywotności obszarów wiejskich we wszystkich regionach UE, dzięki zwiększeniu ich atrakcyjności i ekonomicznej dywersyfikacji.

Osiągnięcie powyższych celów wymaga pewnej reorientacji instrumentów WPR, a co za tym idzie, zgody państw członkowskich na nowy kształt unijnej polityki rolnej. O tym, że nie jest to zadanie łatwe, świadczy dotychczasowa dyskusja², w której ścierają się różne koncepcje, a rozpiętość między stanowiskami w niektórych kwestiach jest tak duża, że osiągnięcie kompromisu jest niezwykle trudne. Trzeba też pamiętać, że przyszłe reformy WPR będą odbywały się w warunkach dostosowań do nowych ograniczeń wynikających z negocjacji rolnych w ramach WTO, wyzwań związanych ze zmianami w środowisku naturalnym i dążenia do ograniczania środków budżetowych UE przeznaczonych na rozwój wsi i rolnictwa pod presją części państw członkowskich i krytyki podatników. Kolejna perspektywa finansowa będzie zatem ustalana pod wpływem innych niż w przeszłości uwarunkowań wewnętrznych (rozszerzenie o nowe państwa członkowskie) i zewnętrznych (szybko rosnąca konkurencja na światowym rynku). WPR będzie ewoluować w kierunku polityki coraz trudniejszej, a pozyskanie środków pieniężnych będzie się wiązać ze spełnieniem innych niż do tej pory kryteriów realizacji nowych celów, przy rezygnacji z oczekiwań i postulatów dotyczących zwiększenia budżetu unijnego przeznaczonego na wsparcie sektora rolnego [Czyżewski, Stępień 2011].

Celem artykułu jest przedstawienie opinii państw członkowskich w kwestii kształtu przyszłej wspólnej polityki rolnej po 2013 r., na tle stanowiska Komisji Europejskiej. W tym kontekście dokonana zostanie próba określenia możliwego obszaru kompromisu w zakresie zmian WPR w perspektywie finansowej 2014–2020. Autorzy ocenią także, czy prawdopodobne rozwiązania będą korzystne z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa. Najwięcej uwagi będzie poświęcone zagadnieniom związanym z funkcjonowaniem systemu płatności bezpośrednich, gdyż to

² Po raz pierwszy stanowiska państw członkowskich zaprezentowano podczas nieformalnego spotkania ministrów rolnictwa w dniach 21–23 września 2008 r. w Annecy, w trakcie francuskiej prezydencji. Każda kolejna prezydencja podnosiła kwestię przyszłości WPR. W okresie kwiecień–czerwiec 2010 r. otwarta została publiczna debata dla osób prywatnych, podmiotów gospodarczych i instytucji badawczych. Zebrane opinie stanowiły punkty wyjścia do opracowania stanowiska Komisji Europejskiej w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej po 2013 r.

one zajmują najwięcej miejsca w dyskusji, a proponowane reformy budzą wiele kontrowersji. Publikacja, ze względu na jej cele, ma po części charakter przeglądowy i nawiązuje do wydanego w lipcu 2011 r. nieformalnego stanowiska Komisji Europejskiej w sprawie reform WPR (jego zarys pojawił się w listopadzie 2010 r.) [*Assessment...* 2011], a także konferencji ministrów rolnictwa krajów UE (czerwiec 2011 r.)³ oraz spotkania przewodniczących komisji właściwych do spraw rolnictwa parlamentów państw członkowskich UE (wrzesień 2011 r.)⁴. Podsumowujący charakter ma dokument przedstawiający oficjalne propozycje legislacyjne KE w sprawie WPR z października 2011 r. Przegląd komplementarnych artykułów i publikacji źródłowych może ułatwić czytelnikowi wyrobienie sobie poglądu co do prawdopodobnych zmian w polityce rolnej po 2013 r. i ich skutków dla Polski. W drugim półroczu 2011 r., w trakcie polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, oraz w 2012 r. będą zapadać kluczowe ustalenia, a najpóźniej w 2012 r. Parlament Europejski musi uchwalić końcowy kształt budżetu. Okres ten jest niezwykle istotny, gdyż przesądzi o podziale środków pieniężnych na kolejne siedem lat, dlatego włączenie się w publiczną debatę stanowi wyraz troski o interesy narodowe.

1. Dotychczasowe dostosowania mechanizmów WPR do mikro- i makrootoczenia

Przez ostatnie dwie dekady wspólna polityka rolna przeszła wiele zmian, skutkujących oderwaniem płatności do wielkości i struktury produkcji (*decoupling*) na rzecz dopłat do dochodów gospodarstw rolnych, redukcją interwencji rynkowej do poziomu określonego jako „siatka bezpieczeństwa” oraz wzmocnieniem wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Obecnie dwa komplementarne filary WPR tworzą szkielet, który dostosowuje politykę rolną do uwarunkowań rynkowych, środowiskowych i społecznych. Filar pierwszy odpowiada za funkcjonowanie rynków rolnych i płatności bezpośrednie oraz jest powiązany z zasadami dobrej praktyki rolnej i środowiskowej. Ma on charakter obowiązkowy dla wszystkich państw członkowskich i w całości jest finansowany z budżetu unijnego. Filar drugi, związany z polityką obszarów wiejskich, jest ukierunkowany na tworzenie specyficznych dóbr środowiskowych, poprawę konkurencyjności sektora rolnego, dywersyfikację działalności gospodarczej na wsi oraz jakość życia na tych obszarach. Środki są dobrowolne, otrzymywane na podstawie podpisanych umów i przeznaczone zgodnie z potrzebami danego kraju lub regionu.

Obecny kształt WPR to rezultat kolejnych reform unijnej polityki rolnej UE (por. tab. 1), 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

³ Konferencja na temat „Płatności bezpośrednie w ramach WPR 2020” odbyła się 16 czerwca 2011 r. w Warszawie.

⁴ Spotkanie, w ramach polskiej prezydencji w Radzie UE, odbyło się w dniach 25–26 września 2011 r. w Warszawie, w siedzibie Senatu RP.

mieszkańców wsi i bezpieczeństwa środowiska naturalnego [Czyżewski, Stępień 2009, s. 37]. W rezultacie polityka rolna miała wspierać nie tylko funkcję produkcyjną rolnictwa, 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 eksportowe [*Analysis...* 2008].

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 rynkowe [*Communication from the Commission...* 2007]. Należy jednak podkreślić, że mechanizmy interwencji rynkowej działają w taki sposób, iż 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 z punktu widzenia ryzyka producentów i konsumentów. Rynkowe deregulacje nie zapewnią bowiem bezpieczeństwa żywnościowego, a mogą spowodować wzrost importu towarów rolnych do krajów Unii Europejskiej. Nowa „siatka bezpieczeństwa” ma być jednak bardziej zorientowana rynkowo, chronić producentów przed stratami (tj. uwzględniać mechanizmy zarządzania ryzykiem) i być adresowana bezpośrednio do producenta [Czyżewski, Stępień 2009, s. 442].

Istotny wpływ na funkcjonowanie wspólnej polityki rolnej UE miała reforma luksemburska z 2003 r. oraz przegląd średniookresowy budżetu unijnego, tzw. *Health Check*, dokonany w 2008 r. Przyjęte rozwiązania dotyczyły przede wszystkim następujących kwestii:

- zmniejszenia stopnia powiązania dopłat bezpośrednich z wielkością i strukturą produkcji rolnej. Historyczny system płatności okazał się bowiem nieefektywny, gdyż prowadził do powstania nadwyżek żywności w tych sektorach, które otrzymywały wsparcie. System oparty na zasadzie *decoupling* (czyli oderwania płatności od produkcji) w mniejszym stopniu zniekształca warunki konkurencyjne zarówno w skali globalnej, jak i w skali samej UE, a rolnik sam decyduje o tym, co i w jakiej ilości produkować, kierując się sygnałami płynącymi z rynku;
- wprowadzenia obowiązkowej modulacji (redukcji płatności bezpośrednich) dla największych gospodarstw, które w wielu przypadkach skupiały się nie na poprawie wydajności produkcji rolnej, lecz na usprawnieniu własnej absorpcji środków unijnych [Czyżewski, Kułyk 2008];
- ograniczenia interwencji rynkowej, w celu redukcji kosztów administracyjnych i w wyniku presji ze strony WTO [Czyżewski, Poczta-Wajda, Stępień 2010, s. 28];

- wzmocnienia finansowania rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR), które odgrywa istotną rolę modernizacyjną i prorozwojową, zwiększając konkurencyjność sektora rolno-żywnościowego;
- utworzenia nowych instrumentów zarządzania ryzykiem w celu stabilizacji dochodów producentów rolnych w warunkach coraz większej zmienności koniunktury.

Tabela 1
Kolejne reformy wspólnej polityki rolnej i ich cele

Rok	Nazwa reformy	Cele
1992	Reforma MacSharry’ego	<ul style="list-style-type: none"> • Redukcja cen interwencyjnych zbóż, wołowiny i masła; • Wprowadzenie opłat kompensacyjnych (dopłat bezpośrednich); • Stworzenie systemu odłogowania ziemi rolnej; • System wcześniejszych emerytur dla rolników; • Płatności środowiskowe i zalesianie.
1999	Agenda 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Dalsza redukcja cen interwencyjnych zbóż i wołowiny; • Wzrost poziomu dopłat bezpośrednich; • Stworzenie II filara WPR – rozwój obszarów wiejskich; • Płatności dla obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania.
2003	Reforma luksemburska	<ul style="list-style-type: none"> • Częściowe oddzielenie dopłat bezpośrednich od produkcji – <i>decoupling</i> (system SPS); • Wprowadzenie zasad <i>cross-compliance</i> i modulacji dopłat bezpośrednich; • Zwiększenie funduszy na rozwój obszarów wiejskich.
2005	Reforma rynku tytoniu, miodu, oliwy, bawełny	<ul style="list-style-type: none"> • Część bądź całość płatności związanych z produkcją włączona do systemu płatności SPS.
2006	Reforma rynku cukru	<ul style="list-style-type: none"> • Ograniczenie interwencji; • Płatności za rezygnację z produkcji cukru; • Złagodzenie barier w imporcie surowca.
2007	Reforma rynku owoców i warzyw	<ul style="list-style-type: none"> • Wsparcie przetwórstwa w ramach SPO; • Zniesienie subwencji eksportowych.
2008	<i>Health Check</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Dalsza redukcja interwencji rynkowej; • Rozszerzenie zasady <i>decoupling</i> i modulacji; • Zawieszenie obowiązkowego odłogowania; • Środki na nowe wyzwania: zmiany klimatyczne, zarządzanie ryzykiem

Źródło: *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union: Draft Report*, OECD, Trade and Agriculture, Directorate Committee for Agriculture, Paris 2010.

Korzystne dla interesów rolnictwa unijnego było pozostawienie WPR jako polityki wspólnotowej i odrzucenie opcji jej renacjonalizacji. Taka opcja wiązała by się z utratą konkurencyjności biedniejszych państw Unii, których nie byłoby stać na rekompensowanie niższych płatności z funduszy unijnych poprzez środki

z budżetu krajowego. Utrzymano zatem poziom finansowania polityki rolnej (ponad 50 mld euro w 2009 r.), choć *de facto* udział wydatków na WPR w łącznych wydatkach UE spadł z ponad 70% w latach 70. do ponad 40% w 2010 r., przy jednoczesnym wzroście kosztów produkcji (ponad 40% w okresie 2000–2009) i obniżeniu się średnich cen produktów rolniczych (około 10% w okresie 2000–2009) [Moreddu 2010].

2. Proponowane scenariusze reform unijnej polityki rolnej po 2013 r.

Wyżej opisane zmiany, choć niezbędne, nie rozwiązały wszystkich problemów rolnictwa europejskiego, stąd konieczność ponownej ewaluacji celów i kierunków reform. Te mają zostać wprowadzone wraz z początkiem nowej perspektywy finansowej budżetu UE, tj. od 2014 r. Kluczowe przesłanki dalszych przekształceń WPR to: wciąż duże dysproporcje w redystrybucji środków pomiędzy państwa członkowskie i regiony oraz gospodarstwa, przede wszystkim w zakresie płatności bezpośrednich (por. rys. 1); konieczność powiązania wsparcia ze świadczeniem dóbr publicznych i ochroną środowiska naturalnego⁵; poprawa konkurencyjności rolnictwa unijnego na arenie międzynarodowej; zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w UE i na świecie; zagwarantowanie rolnikom odpowiedniego standardu życia⁶ i utrzymanie witalności obszarów wiejskich. To tylko niektóre, najważniejsze cele, jakie osiągać ma przyszła wspólna polityka rolna.

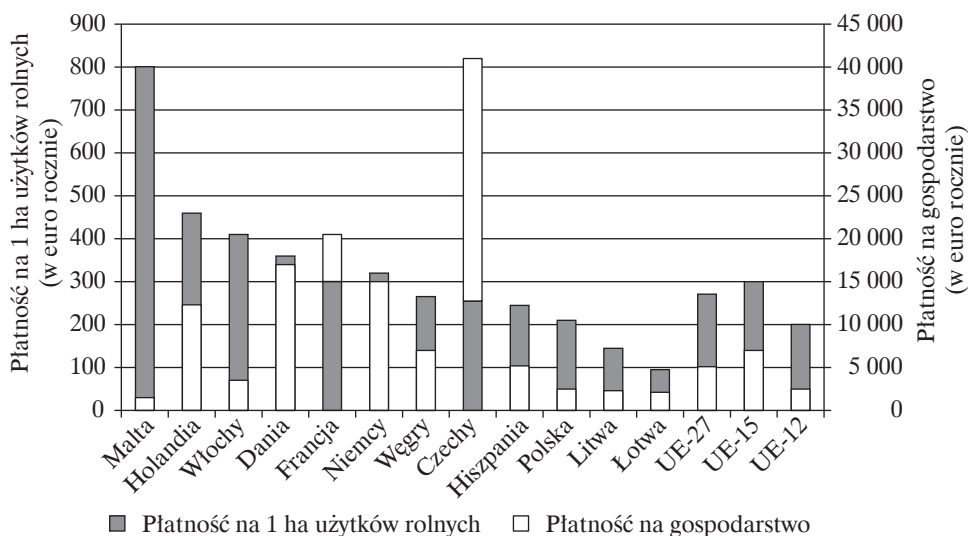
Najwięcej miejsca w debacie nad przyszłą WPR skupia się wokół płatności bezpośrednich. Trzy istotne kwestie zajmują w niej uwagę: cel dopłat, kształt systemu i redystrybucja środków. Rysunek 1 wskazuje na duże zróżnicowanie stawek dopłat bezpośrednich w krajach Wspólnoty. Rozpiętość między najwyższą stawką płatności na jednostkę powierzchni ziemi rolniczej (802 euro/ha dla Malty) a najniższą (95 euro/ha dla Łotwy) wynosi ponad 700 euro. Podobnie duże dysproporcje występują

⁵ Pomimo znacznego wkładu WPR w ochronę środowiska naturalnego (głównie poprzez II filar, na który wydatkowane jest rocznie około 13 mld euro z budżetu UE) niektóre aspekty działalności rolniczej oddziałują niekorzystnie na jakość otoczenia przyrodniczego. Można tutaj wspomnieć chociażby o emisji gazów cieplarnianych (przede wszystkim przy intensywnym chowie zwierząt), o tendencji do monokultury upraw i szybkiej ich rotacji, co zmniejsza żyzność gleby, czy też o wykorzystaniu nawozów i środków ochrony roślin w celu poprawy plonowania, co prowadzi do zanieczyszczenia wód gruntowych i szkodzi bioróżnorodności. Stąd podnosi się konieczność włączenia elementu ekologicznego do systemu wsparcia WPR. W długiej perspektywie, nawet „mapa drogowa” UE w zakresie gospodarki opartej na niskiej emisji gazów cieplarnianych (*low carbon economy*) zakłada ograniczenie emisji gazów cieplarnianych przez sektor rolny w granicach 36–37% do 2030 r. i 42–49% do 2050 r.

⁶ W roku 2010 dochód gospodarstw rolnych w ujęciu realnym, w porównaniu z połową lat 90., był niższy o około 30%, a średni dochód rolniczy stanowił 60% średniej płacy w UE-27. Zaledwie 35% gospodarstw było w stanie pokryć w całości koszty produkcji (łącznie z opłatą pracy własnej i ziemi). Problemem jest ponadto duża zmienność dochodów, związana z wahaniami koniunktury w sektorze rolnym.

w odniesieniu do dopłat na jedno gospodarstwo. W tym przypadku o wielkości pomocy decyduje struktura agrarna danego kraju i stopień koncentracji ziemi. Ogólnie państwa UE-15 uzyskują wyższe wsparcie⁷, co wynika z metody wyliczania stawki na podstawie wysokości historycznych plonów referencyjnych i powierzchni użytków rolnych. Utrzymywanie takiego sposobu redystrybucji w dłuższej perspektywie nie jest możliwe, stąd powszechna akceptacja dla stopniowego wyrównania płatności (choć nie ma zgody co do poziomu realokacji środków).

Rysunek 1
Szacowany poziom płatności bezpośrednich
w wybranych krajach członkowskich UE w 2011 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Assessment 2011].

Chociaż zwolennicy systemu historycznego dowodzą, że odzwierciedla on różnice w uwarunkowaniach produkcyjnych w danych regionach, jest on z pewnością dyskryminujący dla nowych państw członkowskich UE. Trzeba przecież podkreślić, że przewaga krajów UE-15 w zakresie produktywności – plonowania roślin (jako podstawa płatności historycznej) wynika z faktu, iż uczestniczą one w systemie wsparcia od początku lat 60. (tj. od chwili wdrożenia pierwszych instrumentów WPR), podczas gdy kraje UE-12 na taką pomoc mogą liczyć zaledwie od kilku lat.

W listopadzie 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła wstępne propozycje reformy WPR. W kolejnych miesiącach przedstawiciele państw członkowskich,

⁷ Wskazać można jednak pewne szczególne przypadki. Czechy uzyskują najwyższy poziom dopłat bezpośrednich w przeliczeniu na gospodarstwo, co jest rezultatem dużej liczby gospodarstw wielkopowierzchniowych, powstałych na bazie byłych ziem państwowych. Z drugiej strony, kraje takie jak Włochy, Grecja czy Portugalia otrzymują relatywnie niskie płatności w przeliczeniu na gospodarstwo, co jest wynikiem rozdrobnionej struktury agrarnej w tych krajach.

organizacje i związki rolnicze, instytuty badawcze oraz inne podmioty miały możliwość ustosunkowania się do zawartych w projekcie rozwiązań. Po uwzględnieniu uwag, w lipcu 2011 r., Komisja przedłożyła nieformalny dokument, wyznaczający ramy prac nad kształtem wspólnej polityki rolnej [Assessment... 2011]. Dokument zawierał cztery możliwe scenariusze:

- *status quo*;
- dopasowanie (*adjustment*);
- integracja (*integration*);
- nowe ukierunkowanie (*re-focus*).

Referencyjny scenariusz „*status quo*” został zdefiniowany, aby zmierzyć efekty pozostałych scenariuszy reform WPR. Bada on skutki obecnego trendu, jeśli chodzi o aspekty społeczne, ekonomiczne i środowiskowe, przy utrzymaniu wcześniejszych postanowień, włączając w to przewidywaną eliminację określonych instrumentów wsparcia (np. w odniesieniu do sektora cukrowego lub produkcji mleka).

Scenariusz „dopasowanie” zakłada kontynuację polityki WPR z dalszymi, stopniowymi zmianami. System dopłat bezpośrednich pozostaje podstawowym instrumentem polityki, a celem wsparcia dochodu jest uzyskanie równowagi (dopasowania – *adjustment*) w dostarczaniu produktów rolniczych i dóbr publicznych. Cel ten zostałby odzwierciedlony w redystrybucji dopłat bezpośrednich zgodnie z kryteriami ukazującymi poziom wsparcia dochodu i rolę dóbr publicznych oraz zróżnicowanie warunków gospodarowania. Możliwe do zastosowania kryteria to – poza powierzchnią użytków rolnych – produkt krajowy brutto *per capita* i siła nabywcza gospodarstw w odniesieniu do średniej unijnej, koszty produkcji, wielkość zatrudnienia w rolnictwie (wyrażona przez AWU⁸) i wartość dodana w przeliczeniu na jednostkę siły roboczej. W odniesieniu do kryteriów środowiskowych proponuje się udział obszarów objętych systemem Natura 2000, obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (LFA) czy też trwałych użytków zielonych w całkowitej powierzchni użytków rolnych (kraje o wyższym wskaźniku otrzymują większą kwotę dopłat bezpośrednich). Dodatkowo zakłada się, że pewien stopień konwergencji płatności między państwami członkowskimi zostanie osiągnięty dzięki zagwarantowaniu minimalnej płatności, wyrażonej jako procent przeciętnej płatności dla Unii.

Dla interwencji rynkowej scenariusz przewiduje uproszczenie mechanizmów i utrzymanie siatki bezpieczeństwa na wypadek nieprzewidzianych spadków cen i dochodów rolniczych. Polityka rozwoju obszarów wiejskich jest związana z umiarkowanym wzrostem budżetu na cele środowiskowe i łagodzenie zmian klimatycznych, przy zachowaniu pozostałych priorytetów. Można zatem stwierdzić, że opcja ta jest kontynuacją wcześniejszych reform (z 2003 r. i 2008 r.), a jej celem jest efektywniejsze wykorzystanie dostępnych instrumentów wsparcia i bardziej sprawiedliwy podział środków.

⁸ AWU (*Annual Work Unit*) jest ekwiwalentem czasu przepracowanego przez 1 osobę pełnozatrudnioną w ciągu roku w gospodarstwie rolnym. 1 AWU to równowartość około 2200 godzin pracy (w zależności od kraju) wykonanej przez rolnika, członków jego rodziny oraz pracowników najemnych w ciągu roku.

Opcja „integracja” proponuje zrewidowaną politykę, która skupia się w większym stopniu na ochronie środowiska naturalnego i zapewnieniu dóbr publicznych. Głównym instrumentem wsparcia pozostaną dopłaty bezpośrednie, ale zmieni się ich struktura. Będą one składały się z kilku poziomów (tzw. *multilayer payments*):

- podstawowa płatność na jednostkę powierzchni (hektar użytków rolnych), niższa niż obecnie (nie określono o ile). Podobnie jak do tej pory, od każdego rolnika będzie wymagało się określonych działań prośrodowiskowych (dziśjsze *cross compliance*⁹);
- dopłata dla gospodarstw położonych w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania lub w strefie obszarów cennych przyrodniczo czy też na terenach Natura 2000;
- dodatkowy składnik, tzw. składnik wrażliwy na kwestie ekologiczne, dla gospodarstw realizujących zadania służące przeciwdziałaniu zmianom klimatu lub dla gospodarstw ekologicznych.

Bardziej „złożone” usługi środowiskowe będą wspomagane w ramach polityki wsparcia obszarów wiejskich (II filar WPR), w tym m.in. efektywne wykorzystanie surowców w sektorze rolno-spożywczym, rozwój zrównoważonej produkcji i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie, ochrona i rozwój ekosystemów.

Z drugiej strony, priorytetem nowej WPR będzie dążenie do wzrostu konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez zwiększenie ich siły rynkowej. Służyć temu ma opracowanie specjalnych instrumentów (finansowych i prawnych¹⁰), wspomagających tworzenie i funkcjonowanie poziomych i międzybranżowych organizacji rolników, we wszystkich sektorach objętych wspólną organizacją rynku (*Common Market Organisation*), łącznie z tymi, które w ramach obecnej perspektywy budżetowej nie są objęte pomocą. Przewiduje się ponadto nowe mechanizmy zarządzania ryzykiem z wykorzystaniem ubezpieczeń i zaangażowaniem producentów rolnych w fundusze wzajemne.

Odrębny zestaw narzędzi będzie dostępny dla mniejszych gospodarstw rolnych, dla których proponuje się ustanowienie minimalnego poziomu dopłat oraz wsparcie produkcji na rynku lokalnym. Natomiast cel jedności terytorialnej ma być osiągnięty poprzez wykorzystanie dodatkowych środków, pochodzących z funduszy strukturalnych UE – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

⁹ *Cross compliance* – wymogi wzajemnej zgodności dotyczą ochrony środowiska przed zanieczyszczeniami w związku z prowadzoną w gospodarstwie działalnością, wytwarzania produktów rolniczych w sposób niezagrażający zdrowiu ludzi i zwierząt oraz zdrowotności roślin, zapewnienia dobrostanu zwierząt oraz użytkowania gruntów w sposób nie pogarszający ich jakości. Spełnienie kryteriów *cross compliance* jest warunkiem uzyskania dopłat bezpośrednich przez gospodarstwo rolne.

¹⁰ Do instrumentów tych można zaliczyć m.in. opracowanie wzorów umów pisemnych na dostawę produktów rolnych, przepisy zakazujące zmywy cenowej czy też kontrakty terminowe.

Tabela 2
Zarys głównych zmian w WPR w podziale na scenariusze i cele

Scenariusz	Cele wsparcia w polityce rolnej UE		
	Żywność gospodarstw rolnych	Zrównoważone środowisko	Spójność terytorialna
Dopasowanie (<i>Adjustment</i>)	Stopniowe wyrównywanie dopłat bezpośrednich; usprawnienie instrumentów rynkowych.	Ulepszone <i>cross compliance</i> ; umiarkowany wzrost finansowania w II filarze (nowe wyzwania).	Przez wsparcie w I filarze plus obecne instrumenty rozwoju obszarów wiejskich.
Integracja (<i>Integration</i>)	Podstawowe dopłaty uzupełnione o wsparcie dla mniej korzystnych terenów; wsparcie konkurencyjności (poprzez integrację gospodarstw); elementy zarządzania ryzykiem.	Ulepszone <i>cross compliance</i> ; dodatkowa płatność za działania ekologiczne (utrzymanie trwałej powierzchni zielonej i łąk, rotacja zasiewów, wykorzystanie ziemi na cele ekologiczne).	Ulepszone cele strategiczne dla II filara plus wsparcie z funduszy strukturalnych.
Nowe ukierunkowanie (<i>Re-focus</i>)	Rezygnacja z dopłat bezpośrednich i interwencji rynkowej.	Więcej środków dla II filara na działania środowiskowe i zapobieganie zmianom klimatu.	Zadanie przeniesione w całości do funduszy strukturalnych UE.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Assessment 2011].

Ostatni ze scenariuszy, „Nowe ukierunkowanie”, w największym stopniu zmienia kształt dotychczasowej wspólnej polityki rolnej. Przewiduje on, w perspektywie kilku lat, rezygnację z systemu dopłat bezpośrednich i interwencji rynkowej (z wyjątkiem sytuacji kryzysowych) i pozostawia rolnikowi decyzję co do wielkości i struktury produkcji, zgodnie z sygnałami płynącymi z rynku. Budżet WPR ma zostać znacznie ograniczony, a pozostałe środki skierowane na zadania środowiskowe i dotyczące zmian klimatu w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich (pozostać ma tylko II filar WPR). Cel jednoci terytorialnej ma być przesunięty do polityki spójności UE i finansowany przez fundusze strukturalne Unii.

3. Oficjalne stanowisko Komisji Europejskiej

W dniu 12 października 2011 r. Komisja Europejska, biorąc pod uwagę wcześniej przedstawione scenariusze oraz opinie krajów członkowskich i różnych środowisk politycznych, naukowych i społecznych, przedstawiła pakiet rozwiązań legislacyj-

nych w sprawie reformy WPR po 2013 r. W opinii Komisji projekt ma na celu zwiększenie konkurencyjności oraz zrównoważonego i trwałego charakteru rolnictwa we wszystkich jego obszarach, aby zagwarantować obywatelom Europy zdrową żywność, ochronę środowiska naturalnego i rozwój obszarów wiejskich. Kluczowe punkty reformy to: prostsze i bardziej ukierunkowane wsparcie dochodów, pomoc dla młodych rolników i małych gospodarstw rolnych, efektywniejsze mechanizmy zarządzania kryzysowego, ochrona ekosystemów, wsparcie organizacji producentów i organizacji międzybranżowych, dodatkowe inwestycje na badania i rozwój, specyficzne schematy dla obszarów najbardziej zagrożonych [*The CAP Reform... 2011*].

Oceniając poszczególne rozwiązania, można zauważyć, że w dużej części nawiązują one do scenariusza „Integracja”. W zakresie dopłat bezpośrednich występują dwa komponenty: płatność podstawowa (70% koperty), oparta na krajowej lub regionalnej stawce za hektar kwalifikowany (przy utrzymaniu zasad wzajemnej zgodności), oraz płatność proekologiczna (30% koperty), związana z wymogami dotyczącymi dywersyfikacji upraw, utrzymania trwałych użytków zielonych i obszarów ekologicznych. Propozycja ta oznacza tzw. „zazielenienie” WPR. W istocie rolnik, chcąc otrzymać dopłaty z tytułu tej koperty, będzie musiał prowadzić co najmniej 3 uprawy (nie jest jednak jasne, czy pojęcie uprawy jest tożsame z pojęciem rośliny, co jest ważne np. dla zbóż). Ponadto utrzymanie obszarów ekologicznych oznaczać ma obowiązek przeznaczenia na nie 7% gruntów ornych, przy czym przez obszary ekologiczne rozumie się m.in. zadrzewienia, pasy buforowe, tarasy czy obiekty krajobrazowe. Komisja nie wyjaśnia jednakże, czy owe 7% może uwzględnić istniejące dotąd obszary ekologiczne, których gospodarstwo nie zgłosiło do systemu płatności bezpośrednich, czy też muszą być to tylko te grunty, na które dotąd pobierano dopłaty. Warto zwrócić uwagę, że w regionach Polski sytuacja w tym zakresie jest bardzo zróżnicowana. Są obszary, gdzie wyłączenie z gospodarstw 7% użytków na cele ekologiczne nie będzie większym problemem, ale też takie, gdzie działanie to może istotnie ograniczyć produkcję rolną. Rozstrzygnięcie tej kwestii przewiduje się jeszcze w 2012 r.

W ramach płatności podstawowej została wyodrębniona płatność dla młodych rolników (poniżej 40. roku życia) rozpoczynających działalność¹¹ oraz ryczałtowa płatność dla drobnych producentów rolnych, otrzymujących obecnie poniżej 500 euro rocznie. Dodatkowo przewiduje się wsparcie dla obszarów o ograniczeniach naturalnych (do 5% koperty) oraz możliwość powiązania wsparcia z produkcją (5–10% koperty), po uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej [*Proposal... 2011*].

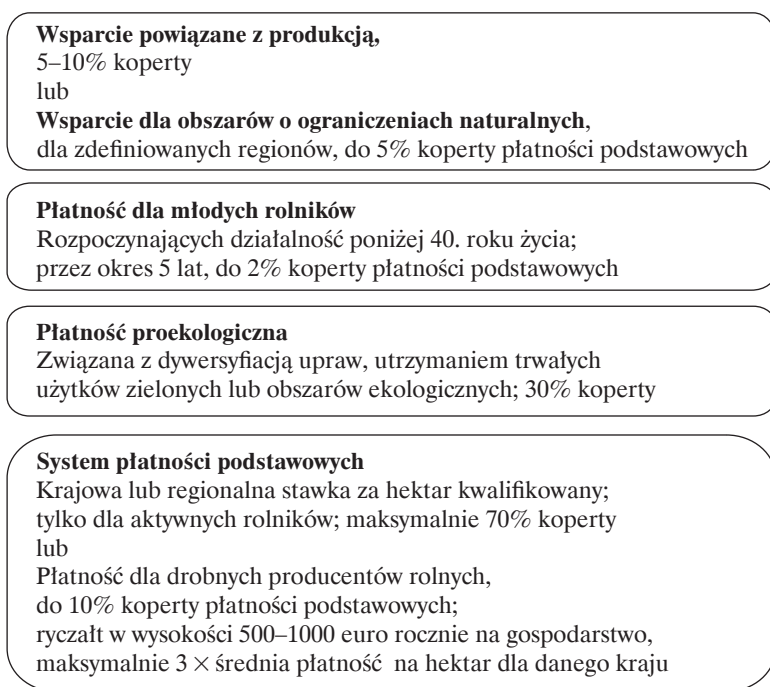
Ważną zmianą w stosunku do obecnego systemu jest wsparcie tylko aktywnych rolników, faktycznie użytkujących ziemię rolniczą. Takie rozwiązanie ma wyeliminować grupę tzw. *sofa farmers*, a więc tych właścicieli gospodarstw, którzy

¹¹ Płatność ta ma charakter obowiązkowy dla państw członkowskich, natomiast młody rolnik przystępuje do systemu dobrowolnie (podobnie jak w przypadku płatności ryczałtowej dla drobnych producentów rolnych). W przypadku przystąpienia do programu rolnik otrzymuje dopłaty wyższe maksymalnie o 25 euro/ha. Występuje ograniczenie wyższego wsparcia do 25 ha dla jednego gospodarstwa.

utrzymują ziemię wyłącznie w celu pozyskania dopłat bezpośrednich. Zgodnie z definicją aktywnego rolnika, wsparcie będą otrzymywać te podmioty, które na swoich gruntach wykonują minimalną działalność rolniczą (określoną przez państwo członkowskie) i których wartość płatności bezpośrednich przekracza 5% dochodów z działalności pozarolniczej¹². Ponadto wprowadza się mechanizm redukcji dopłat bezpośrednich dla największych farmerów¹³, a „zaoszczędzone” w ten sposób pieniądze mają zasilić fundusz II filara i zostać wykorzystane na wsparcie inwestycji i innowacji. Znika jednocześnie mechanizm modulacji funkcjonujący w latach 2005–2013.

Rysunek 2

Schemat systemu płatności bezpośrednich według propozycji Komisji Europejskiej



Źródło: *The CAP Reform – An Explanation of the Main Elements*, MEMO/11/685, Brussels 2011.

Odrębną kwestią jest pomysł redystrybucji dopłat pomiędzy państwa członkowskie. Kraje otrzymujące poniżej 90% średniej unijnej dopłaty na hektar, według stawek w 2013 r., dostaną płatności wyższe o wartość 1/3 różnicy pomiędzy

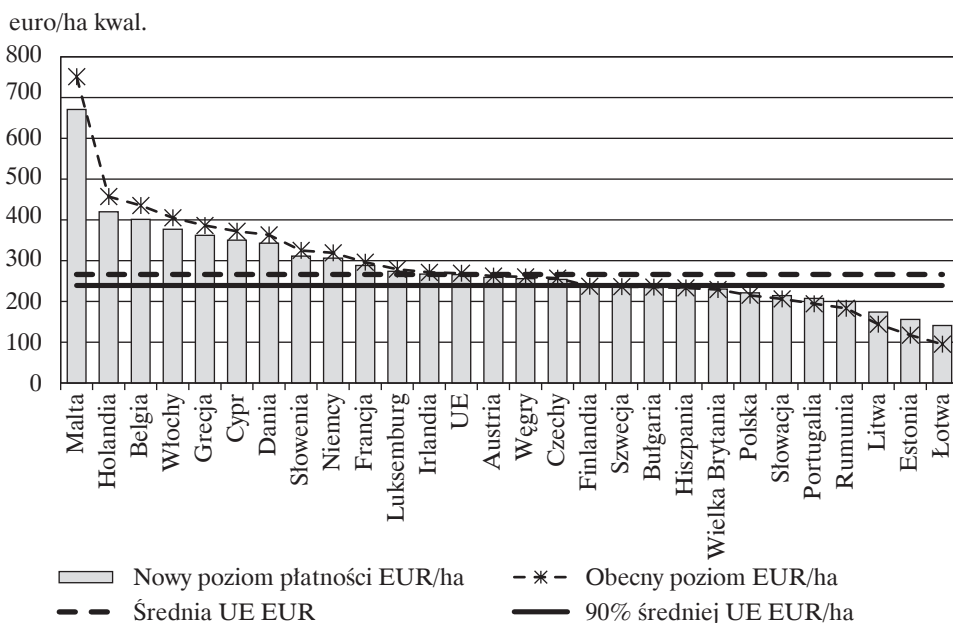
¹² Przy czym wymogi te dotyczą gospodarstw rolnych, które otrzymują rocznie więcej niż 5 tys. euro dopłat bezpośrednich. Mniejsze gospodarstwa nie będą podlegały tym kryteriom.

¹³ Wsparcie w ramach I filara będzie ograniczone do 300 tys. euro rocznie na gospodarstwo. Dla przedziału wsparcia 250–300 tys. euro redukcja dopłat wyniesie 70%, dla przedziału 200–250 tys. euro – 40%, a dla przedziału 150–200 tys. euro – 20%.

poziomem 90% średniej unijnej a ich stawką [Plewa 2011]. Przykładowo, jeśli stawka dopłat dla Polski w 2013 r. będzie na poziomie 215 euro/ha, a 90% przeciętnej dopłaty w UE to 239 euro/ha, to wzrost stawki dla Polski wyniesie około 8 euro/ha rocznie. W tym przypadku zatem zmiana będzie niewielka. W nowym systemie zyskają natomiast kraje o najniższym wsparciu, a więc Łotwa, Estonia i Litwa (por. rys. 3). Jednocześnie najwyższe cięcie dopłat nastąpi w państwach takich, jak Malta, Holandia, Belgia, Włochy. Generalnie można jednak stwierdzić, że zaproponowany przez Komisję sposób redystrybucji dopłat pozostawia duże dysproporcje pomiędzy krajami UE¹⁴.

Rysunek 3

Redystrybucja dopłat bezpośrednich według propozycji Komisji Europejskiej



Źródło: Plewa [2011].

Jeśli chodzi o reformę wspólnej organizacji rynku, 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

¹⁴ Można zastanawiać się nad uzasadnieniem dalszego zróżnicowania płatności w zakresie komponentu „za zazielenienie”. Wszak za tę samą działalność prośrodowiskową powinno otrzymywać się jednakowe wsparcie. Z punktu widzenia korzyści państw członkowskich otrzymujących najniższe wsparcie (także Polski) zrównanie tej części dopłat skutkowałoby zwiększeniem ich udziału w łącznej kopercie dopłat bezpośrednich. Trzeba sobie jednak zdać sprawę, że taki podział jest trudny ze względów politycznych (interesy dużych państw członkowskich, w tym m.in. Niemiec i Francji), a przy tym bardziej skomplikowany administracyjnie, co stoi w sprzeczności z ideą uproszczenia unijnej polityki rolnej.

na walkę ze skutkami zawirowań na rynku żywności (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 mają być ułatwione procedury rejestracji grup producenckich i organizacji międzybranżowych, a także dostęp do funduszy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW).

Znaczna część funduszy wspólnej polityki rolnej ma być przeznaczona na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. W latach 2014–2020 jest to kwota 101,2 mld euro (z 418,4 mld euro ogółem), co stanowi niemal ¼ środków. Dodatkowe pieniądze mają pochodzić z funduszy: regionalnego, społecznego, spójności i rybołówstwa. Cele PROW mają służyć realizacji Strategii Europa 2020 i uwzględnić 6 priorytetów¹⁵:

- przyspieszony transfer wiedzy i innowacyjność;
- wzrost konkurencyjności i rentowności gospodarstw;
- sprawne funkcjonowanie łańcucha żywnościowego i zarządzanie ryzykiem¹⁶;
- odnowę, wspieranie i ochronę ekosystemów;
- efektywne gospodarowanie zasobami, przejście na gospodarkę nisko emisyjną i odporną na zmiany klimatyczne;
- walkę z ubóstwem i wyłączeniem społecznym, rozwój gospodarczy na obszarach wiejskich.

Jednocześnie zachowana zostaje formuła programów wieloletnich, współfinansowanych ze środków krajowych¹⁷, przy większej elastyczności poszczególnych regionów w zakresie wyboru priorytetów. Komisja Europejska nie określiła natomiast końcowego podziału środków z II filara między państwa członkowskie, zastrzegając tylko, że „zmiany w redystrybucji kopert narodowych będą niewielkie i uwzględnią bardziej obiektywne kryteria” [*CAP Reform...* 2011].

¹⁵ W ramach tych priorytetów można wymienić następujące działania: inwestycje materialne i inwestycje zintegrowane, rozwój gospodarstw i przedsiębiorczości wraz ze wsparciem dla gospodarstw nisko obszarowych i młodych rolników, wsparcie dla grup producenckich, wsparcie rolno-środowiskowe i działania klimatyczne, działanie dla rolnictwa ekologicznego, promocja lokalna, nowy pakiet instrumentów zarządzania ryzykiem, działania dotyczące transferu wiedzy i działań informacyjnych, program Leader.

¹⁶ W zakresie zarządzania ryzykiem fundusze ubezpieczeniowe, poza ochroną plonów na wypadek klęsk żywiołowych i stratami w wyniku chorób zwierząt (obecnie artykuł 68 w I filarze), obejmą opcje stabilizowania dochodów w sytuacji spadku cen. W przypadku ponad 30-procentowego spadku dochodu fundusz ubezpieczeń wzajemnych pokryje do 70% straty. Na każde euro wpłacone do funduszu przez rolnika, 0,65 euro będzie pochodzić ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (II filar WPR).

¹⁷ UE sfinansuje do 85% kosztów projektów w regionach mniej rozwiniętych, peryferyjnych i na Wyspach Egejskich. W pozostałych przypadkach wysokość unijnego wsparcia wyniesie 50%. Jednak dla projektów z zakresu: transferu wiedzy i innowacji, kooperacji, grup producenckich, młodych farmerów i programów Leader limit może zostać podwyższony.

4. Możliwy obszar kompromisu państw członkowskich

Negocjacje na temat przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r. rozpoczęły się już podczas średniookresowego przeglądu budżetu UE *Health Check* w latach 2007–2008, a od 2010 r., wraz z pojawieniem się zarysu reform w dokumencie Komisji Europejskiej, dyskusja nabrała tempa. Konkluzje z dotychczasowych prac nad kształtem przyszłej WPR można przedstawić w sposób następujący¹⁸:

- występuje powszechna zgoda co do potrzeby silnej wspólnej polityki rolnej, wychodzącej naprzeciw pojawiającym się wyzwaniom, opartej na systemie dwufilarowym, w którym oba filary służą także dostarczaniu dóbr publicznych;
- WPR powinna odgrywać znaczącą rolę w stabilizowaniu rynków i cen produktów rolnych; rozwój innowacji i wzrost konkurencyjności mają przyczyniać się do realizacji długoterminowej strategii całej Unii Europejskiej;
- z drugiej strony, nie ma konsensusu w zakresie redystrybucji środków pomiędzy pierwszy i drugi filar, a także pomiędzy państwa członkowskie i regiony. Ta kwestia wymaga dalszych negocjacji.

Wiele jest jednak kwestii nierozstrzygniętych, które będą się zawierać w jednym z przedstawionych wyżej scenariuszy, dlatego ważna jest ocena skutków poszczególnych rozwiązań oraz możliwości akceptacji przez poszczególne kraje członkowskie.

Utrzymanie obecnego kształtu (*status quo*) wspólnej polityki rolnej po 2013 r. może oznaczać w długim okresie spadek konkurencyjności rolnictwa unijnego, a tym samym wzrost importu produktów żywnościowych. Niższa konkurencyjność byłaby wynikiem relatywnie wysokich kosztów produkcji, zniesienia barier celnych i subwencji do eksportu oraz przewidywanej aprecjacji euro (po złagodzeniu skutków kryzysów gospodarczych w państwach UE). Najbardziej dotkniętymi sektorami byłyby cukier, wołowina i niektóre produkty mleczne. W rezultacie spadłyby ceny większości produktów rolnych, dostosowując się do cen światowych, co doprowadziłoby do redukcji dochodów gospodarstw rolnych. Prognozy Komisji Europejskiej mówią o 8% realnym spadku do 2020 r. w porównaniu z rokiem 2010 [*Assessment...* 2011]. Odmierna sytuacja mogłaby mieć miejsce na rynku zbóż i byłaby uzależniona w dużej mierze od wzrostu wykorzystania surowca na cele energetyczne. Innym problemem pozostałby nierównomierny podział środków budżetowych pomiędzy państwa członkowskie (przede wszystkim w zakresie dopłat bezpośrednich), który utrzymałby obecne dysproporcje w dochodach rolniczych. Po względnym wyrównaniu kosztów produkcji oraz postępie w przemianach strukturalnych w rolnictwie w „nowych” państwach, trudno byłoby uzasadniać kontynuację historycznego podziału płatności bezpośrednich. Wy-

¹⁸ Szczegółowe informacje na temat przebiegu dyskusji nad kształtem WPR po 2013 r. i wnioski zaprezentowano podczas konferencji 12 stycznia 2011 r. w Brukseli (więcej na stronie internetowej http://ec.europa.eu/agriculture/events/cap-towards-2020_en.htm).

żej przytoczone argumenty przesądzają o konieczności zmian w tym zakresie w określonej perspektywie.

Ponadto niekorzystne zjawiska klimatyczne i niepewność dotycząca sytuacji makroekonomicznej w skali globalnej będą powodować wzrost ryzyka zmienności cen i sytuacji kryzysowych, co wymaga opracowania specjalnych instrumentów. Dzisiejsze dopłaty bezpośrednie, choć powiązane z *cross compliance*, skupione są głównie w regionach najbardziej produktywnych, bez dokładnego dopasowania do celów środowiskowych. Sposób, w jaki uprawnienia były rozdzielane, kiedy wprowadzano zasadę *decoupling*, nie przewidywał określonych grup docelowych, np. gospodarstw rolnych położonych na obszarach cennych przyrodniczo, podczas gdy te gospodarstwa odgrywają istotną rolę w dostarczaniu dóbr publicznych.

Obserwacja dotychczasowej dyskusji nad kształtem wspólnej polityki rolnej skłania do twierdzenia, że będzie ona zmierzała w kierunku prostszej, mniej kosztownej (przede wszystkim w zakresie administracji), a zarazem bardziej sprawiedliwej zasady podziału, ale przy utrzymaniu obecnego poziomu budżetu. Mało prawdopodobna wydaje się opcja propagowana przez stronę szwedzką i brytyjską – „nowe ukierunkowanie”, która przewiduje w przyszłości redukcję dopłat bezpośrednich i pozostałych narzędzi wsparcia. Nie ma na nią zgody większości państw członkowskich¹⁹. Płatności pozostaną bowiem głównym instrumentem wsparcia, ale zmienią swoją formę. W odniesieniu do interwencji rynkowej utrzymane zostaną z pewnością mechanizmy na wypadek sytuacji kryzysowych (przykładem takiego kryzysu może być „afery ogórkowa” z maja 2011 r., która spowodowała gwałtowny spadek popytu i cen na warzywa w wielu krajach UE). Natomiast w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich będą kontynuowane wydatki na konkurencyjność sektora rolnego (możliwe kryterium podziału środków: produktywność czynników produkcji, wielkość siły roboczej, struktura gospodarstw rolnych), zmiany klimatu i środowisko naturalne (kryterium podziału: obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania lub cenne przyrodniczo, tereny Natura 2000, lasy, trwałe użytki zielone) oraz zrównoważony rozwój terytorialny (kryterium podziału: liczba ludności wiejskiej), przy zachowaniu elastyczności państw członkowskich co do priorytetów.

Ważnym punktem debaty jest wspomniany wcześniej problem „zazielenienia” WPR²⁰, czyli szerszego uwzględnienia kwestii związanych z ochroną środowiska

¹⁹ Taka opcja oznaczałaby rezygnację z działalności rolniczej w wielu regionach UE, negatywnie wpływając na żywotność obszarów wiejskich i naruszając podstawy jedności terytorialnej UE. Koniec wsparcia bezpośredniego skutkowałby zmianami strukturalnymi przez przyspieszenie procesu powstawania dużych gospodarstw o charakterze przemysłowym. Bez systemu wsparcia i kontroli na poziomie UE mogłyby być zagrożone minimalne wymagania w ramach *cross compliance*, a możliwości sektora rolnego w ograniczaniu zmian klimatycznych i dostarczaniu dóbr publicznych byłyby z pewnością mniejsze, co mogłoby mieć dalekosiężne konsekwencje dla równowagi środowiskowej. Wydaje się, że jedynymi pozytywnymi skutkami zmian WPR w tym scenariuszu byłoby polepszenie pozycji UE w negocjacjach na forum WTO oraz usprawnienie administracji i spadek kosztów funkcjonowania polityki rolnej WPR (przynajmniej w pierwszym okresie).

²⁰ Dodajmy, że oznacza ono, iż każda z wymaganych trzech upraw w gospodarstwie powinna zajmować minimum 5% i nie więcej niż 70% powierzchni użytków rolnych. Obszary ekolo-

naturalnego. Sugeruje się, że włączenie do wspólnej polityki rolnej elementów środowiskowych ułatwi legitymizację tej polityki [Allain 2011]²¹. Obecne zasady wzajemnej zgodności oraz narzędzia II filaru w części przyczyniają się do osiągnięcia celów ekologicznych, jednak w warunkach rodzących się wyzwaniach potrzebne są dodatkowe instrumenty. Dlatego konieczne jest stworzenie nowych celów i obiektywnych kryteriów alokacji środków pieniężnych, uwzględniających różnice w warunkach przyrodniczych danego kraju lub regionu, bo zupełnie inne są one w krajach skandynawskich, a inne w krajach basenu Morza Śródziemnego. Ważne jest, aby nie powielać istniejących dzisiaj zadań, a także nie dublować tych samych działań w I i II filarze (WPR ma być przecież prostsza). Przykładowo płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) mają pozostać w ramach II filara, a nie stanowić części dopłat bezpośrednich (choć przeciwne stanowisko wyraża zarówno Komisja Europejska, jak i strona polska, to zdecydowana większość państw jest za taką opcją, w tym m.in. Niemcy, Francja, Holandia, Belgia, Wielka Brytania, Szwecja). Z kolei w I filarze przewiduje się dodatkowe wsparcie dla obszarów o utrudnieniach naturalnych (m.in. ze względu na temperaturę i opady), nawet jeśli obszar ten podlega pod ONW i finansowany jest przez II filar WPR.

Zdaniem autorów, zaproponowane przez Komisję Europejską „zazielenienie” dopłat bezpośrednich, których część jest przydzielana po spełnieniu kryteriów proekologicznych nie jest optymalnym rozwiązaniem. Dodatkowe fundusze (w formie płatności ryczałtowej ze względu na prostotę takiego rozwiązania) powinny stanowić formę zachęty do określonych działań, a nie być przydzielane na podstawie obowiązkowych wymogów, tak jak jest to w przypadku *cross compliance* [Lapperre 2011]. Chodzi o to, aby nie obciążać rolników, ale wynagradzać za dostarczanie dóbr publicznych. W przeciwnym razie, w przypadku niektórych gospodarstw, „zazielenienie” może oznaczać wzrost kosztów funkcjonowania i spadek ich konkurencyjności. Ważne jest też, aby nie narzucać działań służących ekstensyfikacji produkcji. Może to prowadzić do spadku podaży żywności i wzrostu jej cen, podczas gdy na świecie może tej żywności brakować. Z punktu widzenia interesów Polski powinno dążyć się także do opracowania takich kryteriów delimitacji regionów UE, które pozwolą uzyskać dodatkowe środki w ramach celów środowiskowych [Pomianek 2011]. Przykładem może być produktywność gleby mierzona wskaźnikiem plonowania zbóż (jako wyznacznik regionów o niekorzystnych warunkach gospodarowania) czy też udział ekstensywnych metod produkcji rolnej.

Najtrudniejszym obszarem kompromisu będzie kwestia systemu płatności bezpośrednich, w której ścierają się trzy poglądy. Według pierwszego są one niezbędnym elementem wsparcia dochodu rolniczego. Pogląd drugi stanowi, że do-

giczne (zadrzewienia, łąki, trawy) powinny zajmować minimum 7% powierzchni, przy czym trwałe użytki zielone i obszary „Natura 2000” automatycznie są uznawane za obszary ekologiczne.

²¹ Za takim rozwiązaniem opowiada się m.in. Francja, Niemcy, Holandia, Dania, Szwecja, Wielka Brytania. Przeciwnie zwiększaniu obciążeń z tytułu działań proekologicznych, przy dotychczasowym poziomie finansowania, są z kolei Polska, Hiszpania, Słowacja, Rumunia.

płaty są przede wszystkim rekompensatą za dostarczanie dóbr publicznych. W końcu trzecie stanowisko, najbardziej skrajne, głosi, iż nie ma potrzeby różnicowania sektora rolnego od innych gałęzi gospodarki, stąd dopłaty tracą swój sens i powinny zostać zniesione bądź zredukowane. Oceniając powyższe stanowiska, należy zaznaczyć, że przez wsparcie dochodu płatności przyczyniają się do świadczenia dóbr publicznych, ponieważ podtrzymują działalność gospodarstw rolnych we wszystkich regionach UE, a ponadto są związane z wymogami *cross compliance*. Dlatego te dwa elementy, wsparcie dochodu i dobra publiczne, powinny być traktowane jako komplementarne, nie zaś jako konkurencyjne cele dopłat bezpośrednich. Pozostawienie dopłat bezpośrednich jako podstawowego narzędzia wsparcia prowadzi ponadto do ogólnego pozytywnego wpływu na konkurencyjność w związku z inwestycjami w kapitał ludzki i rzeczowy²². Jest też korzystne z punktu widzenia zatrudnienia na wsi, a ten argument ma w negocjacjach dużą siłę przebicia.

Przechodząc do oceny propozycji redystrybucji dopłat bezpośrednich, przedstawionej przez Komisję Europejską, można ją ocenić jako „mały krok naprzód”. Następuje pewne zrównanie płatności, przede wszystkim między tymi, którzy otrzymują najwięcej i tymi, którzy otrzymują najmniej. W stosunku do Polski zmiana jest niewielka – dopłaty będą wyższe około 8–9 euro/ha, jednak trudno było spodziewać się pełnego wyrównania stawek, według systemu *flat rate* (ze względu na różnice w poziomie kosztów produkcji i siły nabywczej między państwami członkowskimi), choć ten byłby dla Polski najbardziej korzystny. Martwi tylko, że odrzucono bardziej korzystne z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa rozwiązanie, jak chociażby model „90% minimum”, które były przedmiotem dyskusji w miesiącach poprzedzających oficjalne stanowisko Komisji Europejskiej. W tabeli 3 przedstawiono kilka z wcześniej rozpatrywanych wariantów zmian.

Jednym z rozwiązań zrównującym płatności bezpośrednio między członkami UE był tzw. model „tunelowy”, który określał minimalną płatność na powierzchnię użytków rolnych w odniesieniu do przeciętnego poziomu dla całej Unii, przy utrzymaniu tej samej koperty finansowej 43 mld euro rocznie. Przy wariancie 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 był z pewnością satysfakcjonujący dla Polski i innych krajów z relatywnie niską stawką płatności, choć wyższą niż 66% przeciętnego poziomu. Dla wariantu „80% minimum” lista krajów, które zyskałyby jest

²² Istnieją mocne dowody wkładu płatności bezpośrednich w podnoszenie produktywności gospodarstw rolnych. Badania Czubaka i Pawlak [Czubak, Pawlak 2008] dowodzą, iż 93% kwoty otrzymanych przez gospodarstwa rolne płatności obszarowych w latach 2004–2008 miało przeznaczenie produkcyjne. Płatności bezpośrednie można też traktować jako względnie stały i pewny element budżetu domowego, co ma znaczenie nie tylko dla ewentualnych inwestycji realizowanych z własnych zasobów gospodarstwa, ale także dla możliwości inwestycyjnych finansowanych ze źródeł zewnętrznych. W tej drugiej sytuacji pozytywny efekt otrzymywania płatności przejawiałby się przez użycie przyszłego strumienia dochodów z płatności jako zabezpieczenia kredytu.

powiększona o Portugalię, Rumunię, Słowację, Bułgarię i Polskę. Dla osiągnięcia tego celu konieczny byłby spadek płatności dla wielu krajów, które otrzymują obecnie wyższe stawki dopłat, m.in. dla Francji, Niemiec, Danii, Holandii, Belgii, i Włoch. Spadek ten byłby jednak niewielki (np. dla Niemiec i Francji około 10 euro/ha). Dla Polski oznaczałby nieznaczny wzrost poziomu dopłat.

Tabela 3

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	271 euro/ha
Minimalna płatność	179 euro/ha	217 euro/ha	244 euro/ha	271 euro/ha
Średnia płatność	271 euro/ha	271 euro/ha	271 euro/ha	271 euro/ha
Efekt dla Polski	Bez zmian	+ 2 euro/ha	+ 29 euro/ha	+ 56 euro/ha

* Dla Polski przyjęto poziom płatności dla 2013 r.

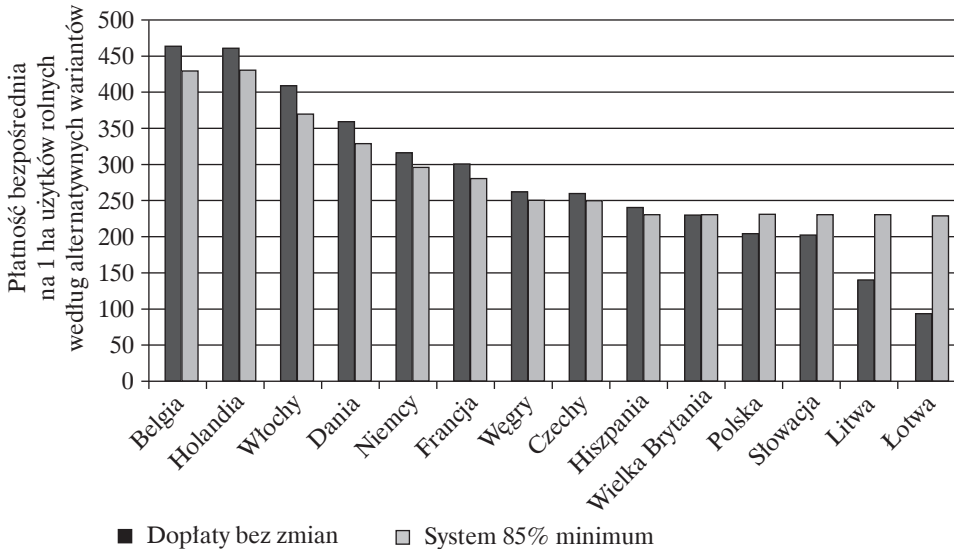
Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Mottershead 2011].

Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłby wariant „90% minimum”, w którym Polska zwiększyłaby otrzymywaną płatność na powierzchnię prawie o 30 euro, ale wymagałoby to takiego samego spadku w innych krajach. Trudno byłoby uzyskać w tym przypadku kompromis. Ostatni wariant – *flat rate*, choć najbardziej korzystny dla większości nowych krajów członkowskich (za takim rozwiązaniem opowiadał się polski rząd), nie był do zaakceptowania przez te państwa, które są płatnikami netto do budżetu UE (Niemcy, Francja, Holandia, Włochy, Dania), a więc w zasadzie pozostał wariantem teoretycznym. Walka idzie zatem 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 o najniższych dopłatach (Łotwa, Estonia, Litwa, Rumunia) zyskują mniej aniżeli w wariantcie 80% lub 90% minimum. W Polsce dopłaty zwiększą się z ok. 80% średniej unijnej obecnie do 83,5% w 2019 r. (po okresie *phasing-in*). Zdaniem autorów jest szansa, aby w toku dyskusji w I połowie 2012 r. konsensus ten poprawić tak, aby osiągnąć poziom 85% przeciętnej wielkości dopłat w UE. Polska zyskałaby wtedy około 15 euro/ha, a nie – jak się proponuje obecnie – 8 euro/ha (por. rys. 4).

Poza tym nadal trzeba dyskutować o ostatecznym odejściu od historycznych poziomów wsparcia i przyjęciu kryterium powierzchni użytków rolnych jako głównej determinanty alokacji pieniędzy w systemie dopłat bezpośrednich. Konieczne jest przy tym, i zgodne z oczekiwaniami dużej grupy państw UE, znalezienie dodat-

Rysunek 4

Porównanie dopłat bezpośrednich w wybranych krajach UE
według obecnego systemu i wariantu 85% minimum



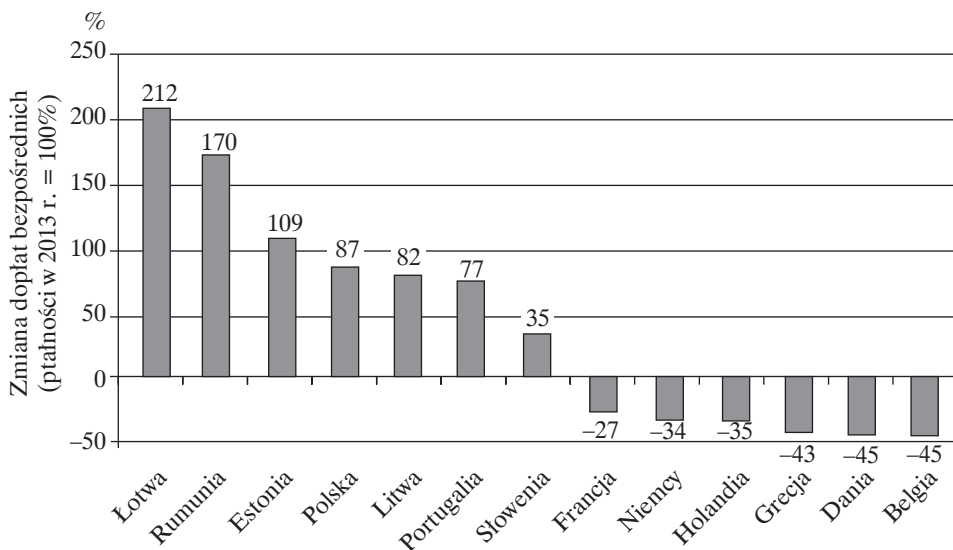
Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Mottershead 2011].

kowych kryteriów podziału środków (zakłada to scenariusz „dopasowanie”). Z jednej strony, można uznać, że wsparcie oparte na wielkości gospodarstwa jest obiektywne, ponieważ każdy hektar ziemi rolniczej dostarcza te same usługi i korzyści dla społeczeństwa. Z drugiej strony, producenci rolni działają w różnych warunkach ekonomicznych, społecznych i naturalnych, dlatego ta sama płatność na hektar nie zapewnia właściwej redystrybucji. Co więcej, porównanie obecnej wielkości dopłat na powierzchnię użytków rolnych i produktu krajowego brutto *per capita* (według parytetu siły nabywczej) wskazuje na związek wprost proporcjonalny – kraje o wyższym PKB *per capita* uzyskują większe płatności bezpośrednie; stąd postulat uwzględnienia tej miary przy podziale dopłat. Podobny związek zachodzi, jeśli idzie o relację wielkości dopłat do struktury kapitałów gospodarstw rolnych. Państwa o wyższym poziomie otrzymywanych płatności charakteryzują się relatywnie dużym udziałem zobowiązań obcych [The Future of CAP... 2011, s. 6–8]. Szybkie wyrównywanie dopłat mogłoby zatem skutkować pogorszeniem ekonomiczno-finansowych wyników producentów rolnych i rezygnacją z działalności, szczególnie w tych regionach, gdzie dopłaty stanowią istotną część dochodu rolniczego²³. To w rezultacie prowadziłoby do porzucania ziemi z negatywnymi konsekwencjami dla dostarczania dóbr publicznych. Dlatego proponuje się zastosowanie okresu przejściowego na zmiany w redystrybucji dopłat bezpośrednich. W interesie Polski leży,

²³ W latach 2007–2009 udział dopłat bezpośrednich w dochodzie rolniczym w krajach UE wahał się od kilku procent na Malcie i Cyprze do prawie 70% w Danii.

aby okres ten był stosunkowo krótki (np. 2–3 lata, a nie 7 lat, jak chce tego część państw członkowskich), a po jego upływie zgromadzone środki były włączone do ogólnej koperty dopłat i dzielone zgodnie z kryterium kohezji (spójności) pomiędzy państwa członkowskie lub regiony.

Rysunek 5
Zmiany w redystrybucji płatności bezpośrednich
przy uwzględnieniu kryterium powierzchni użytków rolnych
i siły roboczej dla wybranych krajów UE



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Manana 2011].

Ciekawe rezultaty (i możliwości dyskusji) przynosi też 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 jest wysoki w takich krajach, jak Malta, Cypr, Grecja, Belgia, Holandia, Włochy²⁴. Zastosowanie więc kosztów produkcji jako kryterium zrównania płatności skutkowałoby redukcją wsparcia dla tych państw, pomimo np. wysokiego absolutnego poziomu kosztów w Holandii i Belgii²⁵ [Lapins 2011]. Natomiast zdecydowany wzrost transferów pieniężnych wystąpiłby na Łotwie, Litwie, Słowacji, w Estonii i Finlandii. Polska ze wskaźnikiem

²⁴ Wynosi on odpowiednio: 3,18; 1,73; 1,70; 1,65; 1,61; 1,50 (płatności w 2013 r., koszty produkcji z 2009 r.).

²⁵ W ujęciu absolutnym najwyższy poziom kosztów notuje się w następujących krajach: Malta, Holandia, Szwecja, Belgia (trzy ostatnie z uwagi na znacząco wyższe koszty alternatywne wykorzystania ziemi rolnej). Na poziomie regionów najwyższe koszty produkcji występują na obszarze Flandrii. Przy alokacji płatności bezpośrednich należy jednak brać pod uwagę relację kosztów produkcji rolniczej do obecnie uzyskiwanych dopłat bezpośrednich.

0,88²⁶ (wg statystyki Eurostatu) również znajduje się w grupie państw, które mogłyby w tym przypadku skorzystać (pozostałe kraje to Rumunia, Czechy, Szwecja, Portugalia, Węgry).

Dodatkowym kryterium, które wciąż warto brać pod uwagę przy podziale środków w ramach systemu dopłat bezpośrednich, może być wielkość zatrudnienia w rolnictwie (w przeliczeniu na roczną jednostkę pracy – AWU²⁷). Po pierwsze, jest to kryterium przejrzyste i bardziej obiektywne niż przyjęcie historycznych plonów referencyjnych, po drugie, jest ono spójne z celami strategii Europa 2000 w zakresie zatrudnienia, po trzecie, realizuje dwie ważne zasady płatności bezpośrednich – gwarancję dochodów rolniczych i zrównoważony rozwój regionów wiejskich. Rysunek 5 pokazuje zmiany w podziale środków przy uwzględnieniu jednocześnie powierzchni użytków rolnych i czynnika siły roboczej według następujących wag: użytki rolne – 0,7, AWU – 0,3. Takie podejście oznacza wzrost koperty płatności bezpośrednich dla tych krajów, w których zatrudnienie w rolnictwie jest wysokie. Polska w tym przypadku osiągnęłaby duże korzyści, dlatego postulat uwzględnienia wielkości zatrudnienia jako jednego z kryterium redystrybucji dopłat leży w interesie polskich rolników [*Stanowisko Polski...* 2011]. Rozwiązanie to jest jednak niekorzystne dla tak silnych politycznie krajów, jak: Niemcy, Francja, Holandia, Dania, gdzie wielkość zatrudnienia w przeliczeniu na AWU jest istotnie niższa.

Podsumowując rozważania na temat możliwego obszaru kompromisu państw członkowskich UE co do reformy WPR na lata 2014–2020, należy wyróżnić, z jednej strony, zmiany proponowane przez Komisję Europejską, z drugiej – postulaty poszczególnych krajów Unii i ocenić, które z nich są uznawane przez państwa członkowskie za pozytywne, a które negatywne (tab. 4). Przytoczone informacje dowodzą wysokiej rozbieżności stanowisk poszczególnych państw UE, niemniej wskazują też obszary zbieżne, co do których kompromis jest w zasięgu ręki.

Tabela 4

Pole zbieżności i rozbieżności między krajami UE w zakresie propozycji reform WPR

Proponowane zmiany	Pozytywna ocena zmian*	Negatywna ocena zmian*
Stanowisko Komisji Europejskiej – kompromis możliwy		
Utrzymanie systemu dwufilarowego WPR	Większość państw członkowskich, w tym Polska	Wielka Brytania, Szwecja
Zachowanie dopłat bezpośrednich jako głównego instrumentu WPR	Większość państw członkowskich, w tym Polska	Wielka Brytania, Szwecja

²⁶ Stosunek dopłat bezpośrednich (dla 2013 r.) do średniej unijnej wynosi w Polsce 0,79, a stosunek kosztów produkcji do średniej unijnej (w 2009 r.) kształtował się na poziomie 0,90.

²⁷ Istnieje co prawda problem z porównywalnością danych w ramach całej UE, ze względu na różnice norm czasu pracy między różnymi krajami, dlatego przyjęcie AWU jako punktu odniesienia wymagałoby rewizji obecnych statystyk.

Utrzymanie różnicowania stawek dopłat bezpośrednich	Niemcy, Francja, Holandia, Belgia, Dania	Polska , Litwa, Łotwa, Estonia, Rumunia, Słowacja, Hiszpania, Portugalia
Redukcja dopłat bezpośrednich dla największych gospodarstw (<i>capping</i>)	Polska , Rumunia, Litwa, Łotwa, Włochy, Portugalia	Czechy, Francja, Dania, Niemcy, Holandia, Austria, Szwecja, Finlandia
Rozszerzone kryteria ekologiczne finansowania rolnictwa („zazielenienie” WPR)	Szwecja, Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Holandia, Dania	Polska , Rumunia, Litwa, Łotwa, Hiszpania, Słowacja
Dopłaty ryczałtowe dla małych gospodarstw	Większość państw, w tym głównie Polska, Rumunia, Włochy, Grecja, Bułgaria	Brak jednoznacznie negatywnych ocen
Pozostawienie płatności ONW w ramach II filara WPR	Niemcy, Francja, Holandia, Belgia, Wielka Brytania, Szwecja	Polska , Słowacja
Pozostawienie „siatki bezpieczeństwa” w zakresie interwencji rynkowej	Większość państw członkowskich, w tym Polska	Szwecja, Wielka Brytania
Stanowiska negocjacyjne państw członkowskich – kompromis mało prawdopodobny		
Ograniczenie budżetu unijnego na WPR i jej renacjonalizacja	Szwecja, Wielka Brytania	Większość państw członkowskich, w tym Polska
Całkowita rezygnacja z dopłat bezpośrednich	Szwecja, Wielka Brytania	Większość państw członkowskich, w tym Polska
Całkowite zrównanie dopłat według modelu <i>flat rate</i>	Polska , Litwa, Łotwa, Estonia, Rumunia, Bułgaria, Słowacja, Portugalia	Niemcy, Francja, Holandia, Belgia, Włochy
Uwzględnienie kryterium siły nabywczej przy obliczaniu stawki dopłat bezpośrednich	Niemcy, Francja, Holandia, Dania	Polska , Litwa, Łotwa, Estonia, Rumunia, Bułgaria
Uwzględnienie kryterium zatrudnienia w rolnictwie przy obliczaniu stawki dopłat	Polska , Litwa, Łotwa, Estonia, Rumunia, Portugalia, Włochy Słowenia	Francja, Niemcy, Holandia, Belgia, Dania, Luksemburg, Malta

* W tabeli zostały wymienione tylko wybrane państwa reprezentujące taką ocenę zmian (pozytywną lub negatywną).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów źródłowych przywołanych w bibliografii.

Na koniec warto dodać, iż ustalenia w zakresie systemu dopłat bezpośrednich dotyczą także kwestii: pozostawienia zasad *cross compliance*, z ich uproszczeniem (np. w kwestii kontroli gospodarstw rolnych); wsparcia tylko tzw. „aktywnych rolników”, faktycznie użytkujących ziemi rolniczą, a nie tylko posia-

dających ją w celu uzyskania pieniędzy unijnych²⁸; wsparcia „młodych rolników”; powiązania płatności z produkcją w tzw. sektorach wrażliwych, narażonych na całkowitą rezygnację z produkcji; gwarancji dopłat (w formie ryczałtu) dla małych gospodarstw rolnych, z przeznaczeniem na rozwój produkcji w ujęciu lokalnym. Szczególnie ten ostatni element może cieszyć z uwagi na rozdrobnioną strukturę agrarną polskiego rolnictwa i duży udział gospodarstw niskotowarowych. Szacuje się, że z tej formy pomocy może skorzystać w Polsce powyżej 400 tys. drobnych gospodarstw o powierzchni poniżej 2,5 ha użytków rolnych²⁹, odpadnie więc olbrzymia praca związana z ich obsługą (wprowadzono dla nich bowiem uproszczenie wniosków i kontroli). Dla gospodarstw rzędu 1–2 ha taki system oznacza ponadto wzrost wsparcia³⁰. Te pieniądze, nawet jeśli nie zostaną wykorzystane na cele produkcyjne, zwiększą popyt na rynku, co może dać dobre efekty makroekonomiczne. Reasumując, oficjalne stanowisko Komisji Europejskiej z punktu widzenia korzyści dla polskiego rolnictwa można ocenić umiarkowanie pozytywnie. Cieszy sam fakt nieco wyższych dopłat, wsparcia małych gospodarstw i młodych rolników. W dalszym ciągu należy natomiast dążyć do przyjęcia systemu, który w większym stopniu zrównywałby stawki płatności bezpośrednich.

²⁸ Lepsze ukierunkowanie płatności na wsparcie gospodarstw „aktywnych” ma zwiększyć akceptację systemu przez społeczeństwo, choć może wywołać znaczące trudności praktyczne. Po pierwsze, nie ma dokładnych danych na temat „nieaktywnych” gospodarstw (tzw. *sofa farmers*), a poza tym sytuacja na poziomie państw członkowskich jest bardzo zróżnicowana. Po drugie, kryteria wykluczające z systemu powinny być ustalone tak, aby wiarygodnie objęły tylko te podmioty, które nie użytkują ziemi rolniczo. Po trzecie, kryteria nie mogą wyłączać rolników zatrudnionych poza gospodarstwem rolnym na „część etatu”. Dywersyfikacja działań jest przeciwieństwem wartościową dla ograniczonych możliwości wzrostu wewnątrz sektora i ma wkład w utrzymanie gospodarstw rolnych na obszarach, gdzie rolnictwo jest środowiskowo i społecznie cenne. Ten argument jest szczególnie istotny dla krajów takich jak Polska, z dużym udziałem gospodarstw małorolnych, utrzymujących się z pozarolniczych źródeł zarobkowania. Dlatego dobrze, że wyłączenie gospodarstw z systemu płatności dotyczyć może tylko większych podmiotów, otrzymujących powyżej 5 tys. euro dopłat rocznie.

²⁹ O płatność ryczałtową będą mogły ubiegać się gospodarstwa, które mają powyżej 1 ha użytków rolnych (mniejsze nie są objęte systemem płatności bezpośrednich), ale nie więcej niż 2,3 ha (takie gospodarstwa w 2013 r. będą otrzymywać dopłaty poniżej 500 euro rocznie, co stanowi wymóg objęcia płatnością ryczałtową). Według Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r. takich gospodarstw w Polsce jest około 410 tys. (por. [Raport z wyników... 2011]).

³⁰ Płatność ryczałtowa jest przewidziana dla gospodarstw otrzymujących poniżej 500 euro rocznie na gospodarstwo, w wysokości maksymalnie trzykrotności średniej dopłaty na hektar dla danego kraju/regionu. Przykładowo, jeśli średnia stawka na hektar użytków rolnych dla Polski w 2013 r. będzie stanowić 215 euro, to ryczałt wyniesie 645 euro rocznie. Dla gospodarstwa 1-hektarowego oznacza to zatem wzrost o 430 euro, dla gospodarstwa 2-hektarowego wzrost o 215 euro. Trzeba przy tym jednak pamiętać, że wsparcie dla małych gospodarstw nie może przekroczyć 10% koperty krajowej przeznaczonej na płatności podstawowe. W sytuacji gdy zgłosi się więcej chętnych gospodarstw w stosunku do przyznanego limitu, stawki ryczałtu zostaną odpowiednio zmniejszone.

Podsumowanie

Z powyższych rozważań wynika, że kwestia przyszłej wspólnej polityki rolnej jest niezwykle ważna, ale też jest to kwestia złożona i w wielu aspektach dyskusyjna. Nie można ukryć, że ustępstwa ze strony wszystkich państw Unii są koniecznością. Jednak łatwiej będzie osiągnąć *consensus*, jeśli jasno zostaną określone cele WPR i znana będzie jej struktura oraz poziom i źródło finansowania. Z dotychczasowych negocjacji państw członkowskich wynika, że w znacznej części osiągnięto już porozumienie, niemniej kilka kwestii wymaga dalszych prac (por. tab. 4). Przedstawione poniżej konkluzje są wynikiem uzgodnień do października 2011 r. Czy taki kształt będzie miała przyszła reforma WPR na lata 2014–2020, trudno przesądzić, choć z dużym prawdopodobieństwem co do wielu postulatów można tego oczekiwać. Generalnie wiadomo jednak, iż prawdopodobny kompromis będzie zawierał propozycje zawarte w scenariuszu trzecim (integracja) i drugim (dopasowanie). Są to następujące postulaty i rozwiązania:

- Przyszła wspólna polityka rolna musi sprostać wielu wyzwaniom, związanym z rosnącym zapotrzebowaniem na żywność, dużą zmiennością koniunktury na rynku rolnym, pogłębiającą się globalizacją i liberalizacją handlu oraz procesem zmian klimatycznych. Stąd niezbędne są działania w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego przy utrzymaniu dochodów rolników, wzrostu konkurencyjności rolnictwa unijnego, zrównoważonego zarządzania środowiskiem i dostarczania dóbr publicznych, a także utrzymania żywotności obszarów wiejskich.
- Wiele wskazuje na to, że WPR zachowa swoją dotychczasową strukturę, z podziałem na I filar, odpowiedzialny za dopłaty bezpośrednie, i filar II, finansujący projekty związane z rozwojem wsi, przy utrzymaniu budżetu na poziomie 2013 r. Jednocześnie polityka rolna pozostanie w całości polityką wspólnotową, wspieraną z budżetu Unii.
- Konieczne jest ograniczenie kosztów administracyjnych, dlatego część rozwiązań ma na celu uproszczenie mechanizmów (np. redukcja i większa przejrzystość wymogów *cross-compliance*, zmniejszenie liczby kontroli w gospodarstwach rolnych, ryczałtowa płatność dla małych gospodarstw, możliwość ryczałtowego rozliczania niektórych zadań z II filaru).
- Nowa polityka będzie wspierać aktywnych rolników, zarówno tych dużych, jak i małych. W przypadku dużych gospodarstw ustanowiony zostanie jednak górny pułap wsparcia (tzw. *capping*), choć nie ma co do tego powszechnej zgody państw członkowskich³¹. Z kolei schemat rozwiązań dla małych podmiotów (forma płatności ryczałtowej) ma mieć charakter zachęt do mo-

³¹ W tym ze strony największego płatnika do budżetu UE – Niemiec, które w przypadku wdrożenia tego mechanizmu otrzymałyby o 17% mniej płatności bezpośrednich. Przeciwnie temu rozwiązaniu są także m.in. Czechy (dla których straty byłyby największe – 27%), Słowacja, Węgry, Włochy, Wielka Brytania. Polska w rezultacie cappingu zmniejszyłaby swój budżet o 2%.

dernizacji i zajęcia miejsca na specyficznych rynkach lokalnych, a nie stanowić tylko formę pomocy socjalnej³². Z punktu widzenia rozdrobnionego rolnictwa w Polsce taki kierunek zmian jest korzystny i stwarza szansę na aktywizację gospodarstw niskotowarowych. Dodatkowe wsparcie otrzymają również producenci działający na obszarach o ograniczeniach naturalnych oraz młodzi rolnicy.

- Powierzchnia użytków rolnych będzie stanowić główne kryterium podziału kopert płatności bezpośrednich między państwa członkowskie UE. Kryterium to jest zgodne z trzema fundamentalnymi celami WPR: zagwarantowaniem dochodu rolniczego i bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonym zarządzaniem zasobami naturalnymi oraz trwałym rozwojem obszarów wiejskich we wszystkich regionach UE. Nie należy oczekiwać pełnego zrównania płatności, lecz zmniejszenia istniejących w okresie 2007–2013 dysproporcji, szczególnie między państwami otrzymującymi najwyższe stawki dopłat i tymi o najniższym finansowym wsparciu. Z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa zasadne byłoby zastosowanie dodatkowych kryteriów podziału kopert, takich jak wielkość zatrudnienia w rolnictwie czy wartość dodana netto na zatrudnionego, jednak z uwagi na duże straty państw płatników netto (w tym Niemiec i Francji) trudno o takie rozwiązanie.
- Aby uniknąć zbyt gwałtownych, niekorzystnych zmian w niektórych regionach UE, dotkniętych nowym systemem dopłat, konieczne są pewne mechanizmy łagodzące lub okresy przejściowe (nie dłuższe niż 3 lata). Nie mogą one jednak powodować zakłóceń w efektywności nowej WPR ani utrwalac nierównowagi w podziale środków.
- Włączenie do WPR środowiskowego komponentu oznacza zastosowanie specyficznych kryteriów ekologicznych przy określaniu poziomu wsparcia. Wsparcie takie będzie realizowane zarówno w ramach I filara (jako dodatkowy składnik płatności bezpośrednich) oraz jako dobrowolny, elastyczny element II filara, który pozwoli krajom na określenie własnych priorytetów, co jest istotne z punktu widzenia znacznego zróżnicowania warunków przyrodniczych na obszarze całej UE [*State of play...* 2011]. Ważne jest też objęcie każdego państwa członkowskiego wszystkimi wymogami dobrej kultury rolnej (GAEC), tj. odejście od podziału na normy dobrowolne i obowiązkowe³³. Dyskusja o wprowadzeniu dodatkowej płatności „środowiskowej” ponad wymogi minimalne nie jest zasadna bez wcześniejszego dostosowania obecnych zasad wzajemnej zgodności [*Stanowisko Polski...* 2011].

³² Przy opracowywaniu instrumentów wsparcia małych gospodarstw rolnych należy uwzględnić ich wkład w realizację „zazielenienia” WPR. Z reguły gospodarstwa te charakteryzują się mozaikową strukturą pól i upraw, zrównoważonym cyklem produkcyjnym opartym na płodozmianie oraz stosunkowo niskim wykorzystaniem nawozów i środków ochrony roślin.

³³ Przykładowo takie wymogi jak zmianowanie, minimalna obsada zwierząt, tworzenie i utrzymanie siedlisk są wdrożone zaledwie w kilku krajach i tam mają charakter obowiązkowy.

- Unia Europejska w dalszym ciągu aktywnie będzie wspierać wszelkie inicjatywy mające na celu wprowadzanie innowacji i poprawę konkurencyjności. Szczególnie ważne będą działania z zakresu tworzenia grup i organizacji producentów rolnych, rozwoju spółdzielczych form gospodarowania czy też integracji łańcucha żywnościowego. Polska, z uwagi na konieczność zmian strukturalnych i niski poziom konsolidacji gospodarstw rolnych, może pozostać jednym z głównych beneficjentów funduszy unijnych. Należy przypomnieć, że w okresie 2007–2013 polscy rolnicy w największym stopniu partycypowali w podziale środków II filaru WPR, ważne jest zatem, aby udział ten był nadal wysoki.
- W ramach „siatki bezpieczeństwa” zostanie rozszerzony zakres działań na wypadek sytuacji kryzysowych, a także zostanie zwiększona liczba produktów objętych ochroną.

Z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa należy więc pozytywnie ocenić przewidywane zmiany wspólnej polityki rolnej po 2013 r., przede wszystkim w następujących obszarach: utrzymanie obecnego poziomu finansowania WPR i jej podziału na dwa filary, stopniowe wyrównywanie dopłat bezpośrednich i uznanie docelowo powierzchni użytków rolnych za podstawowe kryterium podziału płatności, wsparcie dla specyficznych sektorów rolnych i małych gospodarstw rolnych oraz młodych rolników, zwiększenie środków na niektóre działania w ramach II filaru WPR, w tym na poprawę pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym, czy też pozostawienie „siatki bezpieczeństwa” w zakresie interwencji na rynkach rolnych. To, czego prawdopodobnie nie uda się przeforsować stronie polskiej, to: całkowite zrównanie dopłat bezpośrednich na poziomie państw członkowskich (system *flat rate*), włączenie płatności z tytułu działalności gospodarstw na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) do I filaru WPR czy też uwzględnienie wszystkich korzystnych dla Polski kryteriów delimitacji tych obszarów, np. ilość opadów, rozszerzenie definicji gleb gruboziarnistych, dodanie nowego kryterium dotyczącego zakwaszenia gleby (zapropozowane przez Komisję kryteria biofizyczne nie do końca odzwierciedlają faktyczną sytuację). Kwestią sporną może być także alokacja funduszy w ramach ich „zazielenienia”, tj. powiązania z warunkami rolno-środowiskowymi. Metody wyznaczania podstaw do otrzymania wsparcia mogą mieć bowiem charakter arbitralny (jak to jest w przypadku obszarów cennych przyrodniczo lub Natura 2000) bądź też odzwierciedlać wcześniejsze decyzje w sprawie produkcji i dotychczasowej struktury wsparcia (np. powierzchnia trwałych pastwisk czy ta, na której prowadzona jest produkcja organiczna). Prawdopodobne jest ponadto, że przyjęte zostaną dłuższe okresy dochodzenia do częściowego wyrównania dopłat bezpośrednich, co oznacza, że po 2013 r. nadal będą występować obecne dysproporcje w alokacji płatności.

Tekst wpłynął 26 września 2011 r.

Bibliografia

- Allain E., *Greening of the CAP: the French Visio* (presentation), Ministry of Agriculture, Food, Fisheries, Rural Affairs and Spatial Planning, Paris 2011.
- 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.
- Assessment of the Impact of the CAP Until 2020 – Project*, European Commission, Brussels 2011.
- 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.
- Czubak W., Pawlak K., *Rozdysponowanie środków finansowych wynikających z mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na rozwój modelu rolnictwa industrialnego i zrównoważonego w Polsce*, w: *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, IERiGŻ-PIB, Program Wieloletni 2005–2009, Zeszyt nr 102, Warszawa 2008.
- Czyżewski A., Kutyk P., *Przegląd ważniejszych obszarów Wspólnej Polityki Rolnej UE; rekomendacje dla „Health Check”* (maszynopis), Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008.
- Czyżewski A., Poczta-Wajda A., Stępień S., *Oczekiwania Polski w zakresie przyszłego kształtu Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, w: *Wieś i rolnictwo w procesie zmian – problemy transformacji rolnictwa europejskiego*, red. S. Sokołowska, A. Bisaga, Uniwersytet Opolski, Opole 2010.
- Czyżewski A., Stępień S., *Reforma mechanizmu WPR w ramach „Health Check” a potrzeba stabilizacji rynków rolnych UE*, w: *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*, red. M. Adamowicz, SGGW, Warszawa 2009.
- Czyżewski A., Stępień S., *Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa*, „*Ekonomista*” 2011, nr 1.
- Czyżewski A., Stępień S., *Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej UE a oczekiwania Polski*, „*Ekonomista*” 2009, nr 4.
- Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union: Draft Report*, OECD, Trade and Agriculture Directorate, Committee for Agriculture, Paris 2010.
- Lapins A., *Direct Payments – Distribution Criteria. Latvian Contribution* (presentation), konferencja wysokiego szczebla „Płatności bezpośrednie w ramach WPR 2020”, Warszawa, 16.06.2011.
- Lapperre R., *Greening of the CAP, Enhancing Sustainability and Innovation* (presentation), The Netherlands Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, Hague 2011.
- Manana N., *Direct Payments in the CAP 2020: Distribution Criteria*, Ministry of Agriculture – Office for Planning and Policies, Lisbon 2011.
- Moreddu C., *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union: Draft Report*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Trade and Agriculture Directorate Committee for Agriculture, Paris 2010.
- Mottershead D., *Allocation of Direct Payments*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London 2011.
- Plewa J., *WPR do 2020 r. Propozycje ustawodawcze Komisji (prezentacja)*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Bruksela 2011.

- Pomianek B., *Poland's Perspective Towards the LFA in the CAP 2020* (presentation), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, konferencja wysokiego szczebla „Płatności bezpośrednie w ramach WPR 2020”, Warszawa, 16.06.2011.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing Rules for Direct Payments to Farmers Under Support Schemes within the Framework of the Common Agricultural Policy*, COM (2011) 625 final/2, Brussels 2011.
- Raport z wyników. Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2011.
- Stanowisko Polski na temat kształtu płatności bezpośrednich po 2013 r. w obszarze: „zazielenienie”, wsparcie obszarów o szczególnych utrudnieniach naturalnych oraz dystrybucji płatności bezpośrednich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2011.
- State of Play on the Future of the CAP* (presentation), DG Agri, European Commission, konferencja wysokiego szczebla „Płatności bezpośrednie w ramach WPR 2020”, Warszawa, 16.06.2011.
- The CAP Reform – An Explanation of the Main Elements*, MEMO/11/685, Brussels 2011.
- The Future of CAP Direct Payments*, „Agricultural Policy Perspectives Brief” 2011, nr 2, European Commission, DG AGRI, Brussels.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty of European Union and the Treaty Establishing the European Community*, „Official Journal of European Union” C 306/1, 17.12.2007.

ADJUSTING THE MECHANISMS OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY TO THE EXPECTATIONS OF THE EU MEMBER STATES

Summary

The article presents various views on the future shape of the Common Agricultural Policy (CAP) after 2013 in the framework of different reform scenarios under negotiation and the official standpoint of the European Commission. In this context, the area of possible compromise is depicted as regards the possible policy changes in the period 2014-2020. The probable changes in the CAP are also assessed from the point of view of their impact on the Polish agriculture. Emphasizing the achievements of the CAP to date with respect to structural changes in agriculture and its adjustment to the needs of the sustained development, the authors discuss such new questions as the intended change in the mechanism of direct subsidies, the inclusion of ecological elements in the system of financial support, reorientation of the market support for agriculture, and implementing of new requirements related to the provision of public goods. The article compares the standpoints of the individual member countries as regards the future CAP regulations with the proposals included in the project prepared by the European Commission with special consideration given to the position taken by the Polish government. The authors indicate which elements of the expected change in the CAP after 2013 might be advantageous for the Polish agriculture, and which components of it are definitely disadvantageous. The authors believe that the future shape of the CAP is a very important and complicated problem, and some proposed elements are controversial, but a compromise solution is necessary and possible.

Key words: Common Agricultural Policy • reform • direct payments • greening of agricultural policy • EU member states • compromise

АДАПТАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ СОВМЕСТНОЙ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ К ОЖИДАНИЯМ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

Резюме

В статье представлены различные мнения на тему будущей совместной аграрной политики (САП) ЕС после 2013 г. на фоне переговоров относительно сценариев реформ и официальной позиции Еврокомиссии. В этом контексте авторы обрисовали возможный диапазон компромисса в области изменений САП на период 2014-2020 гг. Авторы оценивают также, насколько предполагаемые изменения являются выгодными для польского сельского хозяйства. Подчеркивая имеющиеся достижения САП в области структурных преобразований сельского хозяйства и адаптации к нуждам уравновешенного развития, авторы обсуждают также новые вопросы, такие как предполагаемое изменение прямых доплат, включение в систему финансовой поддержки проэкологических элементов, переориентация рыночной поддержки сельского хозяйства, а также ответы на вызовы, связанные с производством публичных благ. Авторы считают, что вопрос о будущей совместной аграрной политике имеет исключительно важное значение, отмечая при этом его сложность и по многим аспектам дискуссионный характер, а также необходимость некоторых уступок со стороны всех государств ЕС. Статья содержит сопоставление позиций стран-членов с предложениями, имеющимися в проекте Еврокомиссии, с особым учетом ожиданий со стороны Польши. Авторы считают, что компромисс, хотя нелегкий, по многим вопросам близок к достижению.

Ключевые слова: совместная аграрная политика • реформа, прямые платежи • «озеленение» аграрной политики • государства-члены • компромисс