

Wiktoria Osdoła
Uniwersytet Warszawski

KSZTAŁTOWANIE JEDNOLITEJ WSPÓLNEJ REGULACJI RYNKÓW ROLNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ I POLSCE

1. GENEZA

Polityka rolna podlegała i nadal podlega ewolucyjnym zmianom wymuszonym przez zmiany sytuacji podażowej, uwarunkowania otoczenia rynkowego, nowe wyzwania wynikające ze zmian klimatu oraz rozszerzenia Unii Europejskiej o kolejne kraje członkowskie, a także międzynarodowe zobowiązania Wspólnoty. Mechanizmy wsparcia rynku od początku istnienia Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) odgrywały dużą rolę, zapewniając ochronę wspólnotowego rynku rolnego. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. wiązało się z przyjęciem w odniesieniu do sektora rolno-spożywczego obowiązujących w Unii zasad polityki gospodarczej określanych jako Wspólna Polityka Rolna. Wspólną Politykę Rolną można zdefiniować jako ponadnarodową, sektorową politykę Unii Europejskiej, dysponującą spójnym wewnętrznym systemem oddziaływania na rolnictwo¹. Do czasu wejścia w życie jednolitej Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych (WORR) w 2007 r. – zawartej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych² – współistniało 21 niezależnych branżowych organizacji rynkowych odrębnych WORR określonych w odpowiednich rozporządzeniach podstawowych. W wielu przypadkach legislacja prawnorolna nie była spójna, co utrudniało jej interpretację. Nie wszystkie wcześniejsze akty prawne były przejrzyste i czytelne dla ich adresatów (tj. rolników, organów administracji oraz zakładów przemysłowych związanych z produkcją bądź przetwórstwem rolnym). Wśród tych aktów prawnych były takie, które utraciły aktualność z powodu m.in. ewolucji prowadzonej przez Wspólnotę, dlatego Rada (WE) przedstawiła w 2006 r.

¹ S. Stańko, *Wspólna Polityka Rolna – zasady, mechanizmy i system instytucjonalny*, (w:) S. M. Potyra, A. Balicka, A. Bystrzycki (red.), *Agencja Rynku Rolnego 1990–2005*, Warszawa 2005, s. 53.

² Dz.Urz. UE L 299 z 16.11.2007, s. 1, późn. zm.

projekt rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych, aby ograniczyć obszerną liczbę aktów prawnych, które oddziałują na poszczególne sfery rolnictwa.

Ustanowienie jednej WORR służyło osiągnięciu celów Wspólnej Polityki Rolnej (art. 40 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE³), a zwłaszcza ustabilizowaniu rynków, zapewnieniu rolnikom odpowiedniego poziomu życia i zwiększeniu wydajności rolnictwa. Główne cele WPR zdefiniowane w traktacie rzymskim w 1957 r. zostały potwierdzone w art. 39 TFUE i pozostają niezmienione. Przy zachowaniu trwałych fundamentów unijna polityka rolna ulega ciągłym przemianom, a liczne reformy wprowadzone na początku lat 90. XX w. doprowadziły do powstania nowej struktury opartej na dwóch filarach (pierwszy – mechanizmy rynkowe i dopłaty bezpośrednie, drugi – polityka obszarów wiejskich), odzwierciedlającej zmieniające się warunki społeczno-ekonomiczne, środowiskowe i polityczne, jak również zmiany zachodzące w sektorze rolnym, żywnościowym i leśnym oraz na obszarach wiejskich⁴.

Infrastruktura organizacyjno-prawna branżowych rynków rolnych stanowi jedną z wiodących podstaw funkcjonowania unijnej WPR. Właśnie poprzez system organizacyjny rynków rolnych realizowana jest polityka interwencji Unii Europejskiej⁵. Rozporządzenia, dyrektywy czy też krajowe akty prawne stworzyły podstawy do wyodrębnienia 21 wspólnotowych rynków rolnych⁶.

Nowym aktem prawnym, który zastąpił jako pierwszy prawie wszystkie dotychczasowe przepisy w zakresie branżowych rynków rolnych, było horyzontalne rozporządzenie nr 1234/2007. Rozporządzenie nr 1234/2007 w istotny sposób zmieniło całą infrastrukturę prawno-organizacyjną istniejących branżowych rynków rolnych, których ramy prawne zostały określone w art. 34 TFUE. Przesłała zatem istnieć niezależna struktura pojedynczych rynków na rzecz nowego tworów, tzw. jednolitej wspólnej organizacji rynku. Jej legalna definicja nie została jednak sprecyzowana. Podobnie jak pojęcie wspólnej organizacji rynków rolnych⁷. Rozporządzenie nr 1234/2007 jako pierwsze zaczęło obejmować swym zakresem wszystkie istniejące do tej pory niezależne organizacje rynkowe, jednakże jego obecny zakres przedmiotowy jest szerszy. Dotyczy ono także kilku

³ Wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 47.

⁴ J. Ołowski, M. Trajer, *Unijny system regulacji wsparcia rynków rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów wdrażanych przez Agencję Rynku Rolnego*, „Studia BAS” 2016, nr 4(48), s. 55–99, www.bas.sejm.gov.pl.

⁵ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Europejskie rynki rolne*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo Rolne*, Warszawa 2015, s. 390.

⁶ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Nowa regulacja Unii Europejskiej w zakresie wspólnej organizacji rynków rolnych*, (w:) B. Jeżyńska (red.), *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, Lublin 2009, s. 39.

⁷ B. Kozłowska, *Podstawowe organizacje rynków rolnych w ramach wspólnej polityki rolnej*, (w:) A. Jurcewicz (red.), *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004, s. 103 i n.

innych produktów rolnych, takich jak jedwabniki, alkohol etylowy pochodzenia rolniczego i produkty pszczelarskie, niepodlegających dotychczas pełnej wspólnej organizacji rynku, a były regulowane za pomocą zestawu szczegółowych przepisów z zakresu rolnictwa, które jednak nie nadawały im statusu pełnoprawnej wspólnej organizacji rynku⁸.

Głównym celem wydania rozporządzenia było uproszczenie ram prawnych Wspólnej Polityki Rolnej. W rozporządzeniu odstąpiono od regulacji opierających się na podejściu sektorowym i zastąpiono je, znanemu już prawu europejskiemu, podejściu horyzontalnemu, które poprzez całościowe ujęcie regulowanego obszaru stało się czytelniejsze. Scalenie w jednym akcie prawnym przepisów kilkudziesięciu innych rozporządzeń i spojrzenie na jednolity rynek europejski w sposób całościowy, a nie branżowy, obrazuje nowy sposób prowadzenia Wspólnej Polityki Rolnej, która dąży do jak najbardziej kompleksowego ujęcia problemów europejskiego rynku rolnego⁹.

2. NOWA WSPÓLNA ORGANIZACJA RYNKÓW ROLNYCH PO ROKU 2013

Rozporządzenie nr 1234/2007 w dużej części swych regulacji utraciło już moc i zostało zastąpione w 2013 r. nowym aktem prawnym.

Nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007¹⁰ składa się z preambuły, sześciu części podzielonych na tytuły, rozdziały, sekcje i podsekcje oraz 14 obszernych załączników. Rozporządzenie nr 1308/2013 rozpoczyna się preambułą zawierającą 2007 tez. We wstępie zgodnie z zasadami legislacji unijnej dokonano streszczenia całego rozporządzenia oraz przytoczono przyczyny, dla których wydano powyższy akt prawny.

Przepisy dotyczące WORR są złożone: rozporządzenie nr 1308/2013 zawiera 232 artykuły uzupełnione dodatkowo licznymi przepisami zawartymi w aktach delegowanych i wykonawczych. WORR obejmuje aspekt wewnętrzny, czyli interwencję na rynku, zasady dotyczące wprowadzania do obrotu i organizacji producentów, oraz aspekt zewnętrzny dotyczący handlu z państwami trzecimi. W nowym rozporządzeniu nr 1308/2013 utrzymano zastosowanie podejścia horyzontalnego do regulowanej materii, co jest zabiegiem dotąd niespotykanym

⁸ Zob. art. 184 ust. 2 oraz art. 189 rozporządzenia nr 1234/2007.

⁹ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Nowa regulacja...*, s. 41.

¹⁰ Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 671, z późn. zm.

w przepisach sektorowych o branżowych rynkach rolnych. Utrzymano odstąpienie od regulacji opierających się na dotychczasowym podejściu sektorowym (branżowym) i zastąpiono je znanym już prawu europejskiemu podejściem horyzontalnym¹¹. Scalenie w jednym akcie prawnym przepisów kilkudziesięciu innych rozporządzeń i spojrzenie na jednolity rynek europejski w sposób całościowy, a nie branżowy, obrazuje nowy sposób prowadzenia Wspólnej Polityki Rolnej, która dąży do jak najbardziej kompleksowego ujęcia problemów europejskiego rynku rolnego.

3. KSZTAŁTOWANIE WSPÓLNOTOWEGO RYNKU ROLNEGO

Na kształtowanie wspólnotowego rynku rolnego, podobnie jak całej Wspólnej Polityki Rolnej, wpływa wiele czynników zewnętrznych. Od kiedy Polska wstąpiła do Unii Europejskiej, obowiązują zasady Wspólnej Polityki Rolnej spójne dla całej UE. Zasadniczym instrumentem polityki rolnej są ceny produktów rolnych w UE, które stanowią główny regulator dochodów rolniczych. Ceny te określa się mianem cen instytucjonalnych lub gwarantowanych i są one ustalone na wysokim poziomie. Rada UE określa wspólne ceny produktów rolnych. Ceny produktów rolnych określone są na drodze legislacyjnej przy założeniu funkcjonowania rynkowych praw popytu i podaży. Ustalając poziom cen interwencyjnych, bierze się pod uwagę koszty produkcji rolniczej. Za pomocą ceny interwencyjnej można skłonić rolników do zmiany rodzaju produkcji.

Pomimo wielu korzystnych zmian regulacje rynkowe UE przeszły wiele testów związanych z destabilizacją światowych rynków rolnych. Geografia poszczególnych rynków rolnych zmieniła się w związku z pojawiającymi się roszczeniami Unii Europejskiej. Zmiany zostały podyktowane i wdrożone w celu ochrony rynków przed skutkami nadwyżek produkcyjnych i nadmiernym spadkiem cen. W większości przypadków zmiany się sprawdziły. Niestety nie wszystkie rozwiązania okazały się skuteczne, np. kwoty produkcyjne w obecnych realiach dodatkowo pogarszały niekorzystną sytuację. Kwoty produkcyjne były jednym z najistotniejszych elementów Wspólnej Polityki Rolnej. Stosowane przez UE w produkcji rolnej subwencje, dopłaty oraz ulgi rodziły niebezpieczeństwo nadprodukcji, ponieważ rolnicy mieli gwarancję opłacalności i zbytu towarów. Dlatego kwoty produkcyjne stały się mechanizmem równoważącym podaż z popytem. Od lat 80. XX w. w ramach WPR wprowadzono na mocy rozporządzeń Rady Ministrów kwoty na produkcję mleka i cukru.

¹¹ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Europejskie rynki...*, s. 392.

Od 1 kwietnia 2015 r., po ponad 30 latach obowiązywania limitów produkcji mleka, Unia Europejska zniosła kwoty, pozwalając rolnikom na produkcję mleka bez żadnych ograniczeń. Ma to zwiększyć konkurencję Unii Europejskiej na rynku światowym. Kwoty mleczne obowiązywały w Unii od 1984 r. Zapewniały stabilne ceny skupu w zamian za ograniczenie jego produkcji. System kwot mlecznych wprowadzono, by rozwiązać problem nadmiaru produktów mlecznych na rynku. Ograniczenie produkcji mleka przyczyniło się do stabilizacji sektora mleczarskiego. Założeniem systemu była ochrona producentów przed nadpodażą. Każdy litr mleka wyprodukowany ponad kwotę skutkował nałożeniem kary. Od kwietnia 2015 r. system kwotowy został zniesiony. Działanie zniesienia limitów produkcji mleka ma na celu wzmocnienie eksportu europejskiego mleka na rynki zewnętrzne oraz zwiększenie konkurencyjności Unii Europejskiej na rynku światowym. Zniesienie kwot mlecznych po ponad 30 latach w Unii Europejskiej i po 11 latach w Polsce miało zdjąć z producentów mleka konieczność przestrzegania narzuconych limitów i stworzyć nowe możliwości rozwoju.

Kwoty cukrowe były rozdzielane między kraje członkowskie, które następnie rozdzielały je pomiędzy cukrownie, te natomiast według określonych kryteriów przyznawały każdemu plantatorowi limit (liczba ton, jaka zostanie zakupiona po normalnej cenie). Od 1 października 2017 r. – zgodnie z art. 125 i 126 rozporządzenia nr 1308/2013 – w wyniku zniesienia systemu kwotowania produkcji cukru nastąpiła konieczność określenia warunków zakupu buraków cukrowych (w porozumieniach branżowych zawieranych między plantatorami buraków cukrowych a przedsiębiorstwami cukrowniczymi). Kraje członkowskie Unii Europejskiej będą zobligowane do prowadzenia sprawozdawczości cenowej. 1 października 2017 r. przestał obowiązywać istniejący prawie 50 lat system kwot produkcji cukru, który wyznaczał limity dla poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. To ostatni system kwot rolnych, jaki miała Unia Europejska. Zostały zniesione limity produkcyjne, a co za tym idzie, przestanie obowiązywać system zarządzania nadwyżkami produkcyjnymi. Producenci cukru będą mogli bez ograniczeń zarządzać swoją produkcją. Zniesienie limitowania produkcji cukru spowoduje rewolucję na tym rynku. Przede wszystkim koncerny będą walczyć cenowo, a cena cukru może się obniżyć. Po 1 października 2017 r. szczególnego znaczenia nabiera mechanizm stabilizacji rynku polegający na udzieleniu dopłat do prywatnego przechowania cukru, czyli niewprowadzenia go na rynek w sytuacji rolniczej podaży i znacznego spadku cen.

4. ZASADY WSPÓLNEGO EUROPEJSKIEGO RYNKU

W ramach Unii Europejskiej Wspólny Rynek Rolny obejmuje rolnictwo oraz handel produktami rolnymi, za które uznano: płody rolne i produkty wstępnie

przetworzone oraz niektóre produkty przekraczające stopień pierwszego przetworzenia, np. mąkę ziemniaczaną. W odniesieniu do towarów nieznajdujących się w tym wykazie stosowane są postanowienia ogólne Traktatu.

Wspólny europejski rynek, w tym rynek rolny, oparty jest na następujących zasadach:

1) jedności rynku wewnętrznego powiązanego ze swobodnym obrotem towarowym i kapitałowym w ramach Unii, pozbawionym cła wewnętrznego (od 1 lipca 1968 r.) kontyngentów towarowych oraz opłat i wszelkich restrykcji dyskryminujących towary państw członkowskich w handlu wewnętrznym;

2) przyznania preferencji dla towarów wyprodukowanych w ramach Unii (tzw. preferencje europejskie) w celu zwiększenia opłacalności zakupów między krajami Unii w porównaniu do rynku światowego oraz prowadzenie wspólnej zagranicznej polityki handlowej w odniesieniu do krajów trzecich;

3) ujednoczenia mechanizmów interwencji na rynkach Unii w celu zniwelowania różnic w poziomie i strukturze cen krajowych, dochodów rolniczych oraz kontrolowanego systemu napływu towarów z krajów trzecich. Szczególny sposób tego ujednoczenia można dostrzec w nowym rozporządzeniu nr 1308/2013;

4) udziału państw członkowskich w solidarnym finansowaniu Wspólnej Polityki Rolnej¹².

Podstawowe zasady Wspólnej Polityki Rolnej realizowanej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej zostały ustanowione w Traktacie o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (tzw. Traktat Rzymski) podpisany 25 marca 1957 r.¹³. Głównym celem państw założycielskich, które utworzyły EWG było zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywatelom Wspólnoty oraz zwiększenia dochodów rolniczych. Regulacje dotyczące rynku rolnego wydzielono ze wspólnego rynku innych towarów i usług, zapewniając mu system ochrony oparty na działaniach interwencyjnych i protekcyjnych.

5. REGULACJA RYNKU ROLNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

Podstawy prawne regulacji rynków rolnych zawarte są w art. 38–44 TFUE, w którym rynek produktów rolnych został wyraźnie oddzielony od innych towarów i produktów. Do głównych celów wspólnej polityki rolnej, określonych art. 39 TFUE, należą:

- 1) zapewnienie wzrostu produktywności rolnictwa;
- 2) zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodów rolników;
- 3) stabilizacja rynku produktów rolnych;

¹² P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Europejskie rynki...*, s. 392.

¹³ Wszedł w życie 1 stycznia 1958 r., Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.

4) zapewnienie wystarczającego zaopatrzenia ludności w artykuły żywnościowe;

5) zapewnienie rozsądnego poziomu cen płaconych przez konsumentów.

W ramach wspólnej polityki rolnej zostały wyodrębnione następujące rynki: zboża, ryż, cukier, susz paszowy, nasiona, chmiel, oliwa z oliwek i oliwki stołowe, len i konopie, owoce i warzywa, produkty z przetworzonych owoców i warzyw, banany; wina, drzewa i inne rośliny żywe, bulwy, korzenie i tym podobne, kwiaty cięte i liście ozdobne, tytoń, wołowina i cielęcina, mleko i przetwory mleczne, wieprzowina, baranina i kozina, jaja, mięso drobiowe, alkohol etylowy pochodzenia rolniczego, rynek produktów pszczelich, rynek hodowli jedwabników.

Na poziomie traktatowym podstawowe ramy organizacyjne rynku rolnego określa art. 40 TFUE. W zależności od rodzaju produktów rolnych TFUE przewidział następujące formy wspólne określonych reguł dla organizacji rynku:

- 1) wspólne reguły konkurencji;
- 2) obowiązkowa koordynacja różnych krajowych organizacji rynkowych;
- 3) europejska organizacja rynkowa.

6. INSTRUMENTY ODDZIAŁYWANIA NA MECHANIZM RYNKU STOSOWANE W RAMACH WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Podstawowym instrumentem regulacji rynków rolnych, służących interwencji wewnątrz Unii Europejskiej, są wspólne ceny rolne, system interwencyjnego skupu produktów rolnych, dopłaty z tytułu przechowywania produktów rolnych, różnorodne instrumenty służące limitowaniu produkcji rolnej, dopłaty do konsumpcji produktów rolnych, wsparcie działalności organizacji i zrzeszeń producentów. Do instrumentów regulacji wymiany handlowej z krajami trzecimi należą: refundacje eksportowe, cła, kontyngenty ilościowe, system licencjonowania eksportu i importu produktów rolnych. Do ich zadań należy ochrona producentów rolnych przed konkurencją z krajów trzecich. Szczególnym instrumentem przyjętym w ramach reform wspólnej polityki rolnej są dopłaty bezpośrednie, których zastosowanie nie zakłóca funkcjonowania rynków rolnych. Skutki zastosowania instrumentów regulacji rynków rolnych są odczuwalne przez rolników w bardzo krótkim czasie, w przeciwieństwie do instrumentów polityki strukturalnej, które mają charakter bardziej długofalowy i w kontekście długookresowej perspektywy mają oddziaływać na kształtowanie struktur rolnych¹⁴.

¹⁴ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007, s. 77.

Ceny rolne należą do najważniejszych instrumentów finansowych stosowanych w Unii Europejskiej i są ustalane na stosunkowo wysokim poziomie. Propozycje Komisji odnośnie do cen poszczególnych produktów rolnych objętych wspólną organizacją rynków rolnych są konsultowane z organizacjami rolniczymi, a następnie z Parlamentem Europejskim. Propozycje te biorą pod uwagę koszty produkcji rolnej, ogólne tendencje w zakresie kształtowania cen produktów rolnych, utrzymanie na odpowiednim poziomie dochodów rolników i skutki dla budżetu Unii Europejskiej.

Do najważniejszych kategorii cen rolnych należą:

1) **cena docelowa (wskaźnikowa)** wyrażająca optymalny z punktu widzenia producentów poziom cen, gwarantujący odpowiednio wysokie dochody rolników. Ustalana jest ona dla rynku zbóż, cukru, mleka i jego przetworów. Celem stosowania tej ceny jest ochrona rynku wewnętrznego przed importem konkurencyjnych cenowo produktów tańszych spoza Unii Europejskiej;

2) **cena kierunkowa (orientacyjna)** ustalana dla rynku mięsa wołowego i cielęciny spełnia podobną rolę co cena docelowa;

3) **cena interwencyjna** stosowana dla większości sektorów wyznacza dolny pułap cen produktów rolnych, poniżej którego krajowe agencje są zobowiązane do skupu interwencyjnego;

4) **cena proggu** stosowana dla produktów rolnych importowanych spoza Unii dla ochrony własnej produkcji rolnej przed tańszym importem z krajów trzecich określa minimalny poziom cen na produkty importowane;

5) **cena słuzy** stosowana w sektorze wieprzowiny, mięsa drobiowego i jaj spełnia podobną funkcję jak cena proggu;

6) **cena podstawowa** stosowana jest do stabilizacji cen na rynku baraniny, wieprzowiny, owoców i warzyw, ale bez doprowadzania do strukturalnych nadwyżek tych produktów;

7) **cena wycofania** stosowana w sektorze owoców i warzyw jest ceną, jaką producenci zrzeszeni w zawodowych organizacjach rolnych otrzymują z tytułu wycofania owoców i warzyw z rynku przez te organizacje na skutek poważnego spadku cen instytucjonalnych (podstawowej i skupu)¹⁵.

Skup interwencyjny produktów rolnych stosowany jest w celu przeciwdziałania spadkowi cen rolnych poniżej pewnego pułapu i tym samym zapewnienia ochrony dochodów producentów rolnych. Skup interwencyjny, magazynowanie nadwyżek i ich redystrybucja oraz realizacja dopłat eksportowych są prowadzone przez powołane zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1258/1990 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej¹⁶ wyspecjalizowane krajowe agencje interwencyjne. Z tytułu magazynowania produktów rolnych agencje otrzymują pomoc finansową.

¹⁵ E. Berkowska, *Regulacja Rynku Rolnego w Unii Europejskiej i Polsce*, Biuro Studiów i Ekspertyz, informacja nr 489, Warszawa 1997.

¹⁶ Dz.Urz. UE L 160 z z 26.6.1999, s. 103.

Limitowanie produkcji rolnej w Unii Europejskiej odbywało się poprzez system kontyngentów (system kwotowy), a obecnie odbywa się tylko przez system wycofania produktów z rynku (stosowany w sektorze owoców i warzyw), ceny rolne, wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej, ekstensyfikację produkcji rolnej, zmianę produkcji artykułów nadwyżkowych na nienadwyżkowe, opłaty współodpowiedzialności (opłaty ponoszone przez producentów rolnych produkujących zbyt dużo) itp.

Premie i dopłaty z różnych tytułów prawnych stanowią odrębną grupę oddziaływania na rynek rolny w Unii Europejskiej. W ramach tej grupy instrumentów stosowane są m.in.: premie za ograniczenie produkcji, premie rekompensacyjne za utracone dochody (dla producentów baraniny, mięsa koziego, wołowiny i cielęciny), dopłaty produkcyjne, bezpośrednie dopłaty konsumpcyjne, dopłaty z tytułu magazynowania produktów rolnych (np. mięsa), dopłaty z tytułu zmiany przeznaczenia niektórych produktów (np. w sektorze mleczarskim) itp.¹⁷.

Podstawowym instrumentem ochrony wewnętrznego rynku Unii Europejskiej w handlu z krajami trzecimi są cła. Obok nich stosowane są inne instrumenty, takie jak: opłaty wyrównawcze, dopłaty eksportowe, opłaty eksportowe oraz licencje eksportowe i importowe dla produktów rolnych. Wprowadzenie ich ma na celu ochronę przed konkurencją tańszych produktów importowanych spoza obszaru Unii Europejskiej, a także wspieranie własnego eksportu droższych produktów na rynkach światowych. Zgodnie z tendencją znoszenia barier w handlu międzynarodowym umowa rolnicza Rundy Urugwajskiej GATT (Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu) przewiduje m.in. stopniową redukcję stawek celnych, zmianę opłat wyrównawczych na stałe opłaty celne, a także ograniczenie poziomu wspierania eksportu rolnego z Unii Europejskiej¹⁸.

W 1992 r. w związku m.in. z wysokimi kosztami dotychczasowej polityki rolnej, konfliktami środowiskowymi, z koniecznością dostosowywania się do ustaleń Rundy Urugwajskiej GATT została podjęta decyzja w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej. Reforma ta obejmowała zarówno politykę rynkową, jak i strukturalną. Najważniejsze zmiany mające na celu przede wszystkim obniżenie poziomu cen rolnych przeprowadzono w sektorze zbóż, roślin oleistych i strączkowych, tytoniu, bydła i owiec. Zmiany w dotychczasowej polityce strukturalnej poszły w kierunku ekstensyfikacji produkcji (np. poprzez zalesianie gruntów rolniczych) oraz wcześniejszego przechodzenia rolników na emeryturę¹⁹.

W grudniu 1995 r. na szczycie Rady Europejskiej w Madrycie były rozważane trzy opcje dalszego rozwoju wspólnej polityki rolnej, tj.:

- 1) zachowanie obecnej polityki po 2000 r.;
- 2) radykalna reforma wspólnej polityki rolnej;

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ E. Berkowska, *Regulacja Rynku Rolnego...*, *passim*.

¹⁹ M. Adamowicz, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej: skutki reformy i perspektywy zmian*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1997, nr 6(257), s. 16.

3) kontynuowanie reformy z 1992 r.

Za najbardziej prawdopodobną uznaje się trzecią opcję²⁰.

7. REGULACJA RYNKU ROLNEGO W POLSCE

Do realizacji interwencyjnej polityki rolnej państwa mającej na celu stabilizację rynku produktów rolnych oraz ochronę dochodów uzyskiwanych z rolnictwa została powołana ustawą z dnia 7 czerwca 1990 r.²¹ Agencja Rynku Rolnego (ARR). Przedmiotem działalności ARR jest oddziaływanie na rynek w sposób bezpośredni przez podejmowanie interwencyjnego obrotu produktami i półproduktami rolnymi, ich przetworami i artykułami żywnościowymi, jak również w sposób pośredni, przez określanie prognoz koniunktury na rynkach rolno-żywnościowych oraz wspieranie zadań inwestycyjnych i organizacyjnych w zakresie infrastruktury rynkowej.

Po 25 latach funkcjonowania Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) przyszedł czas na zmiany i tą najistotniejszą zmianą jest połączenie dwóch odrębnych dotychczas instytucji Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynku Rolnego. Dla Agencji Nieruchomości Rolnych najważniejszym zadaniem była sprzedaż i dzierżawa ziemi z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Od 1 września 2017 r. istnieje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR). Przejął on między innymi zadania dwóch likwidowanych agencji: Nieruchomości Rolnych (wszystkie zadania) oraz Rynku Rolnego (część zadań). Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) pozostaje, umacniając swój status jako jedynej podstawowej agencji płatniczej. Restrukturyzacja instytucji działających na rzecz rolnictwa ma za zadanie służyć usprawnieniu obsługi producentów rolnych oraz poczynieniu oszczędności.

Według Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa będzie się zajmować analizą i udostępnianiem informacji dotyczących rynków produktów rolnych i żywnościowych oraz mechanizmów aktywnej polityki rolnej. Przejmie od ARR udzielanie dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach i przedszkolach pochodzących z Funduszu Promocji Mleka. Wprowadzenie zmian poprzez powołanie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa ma na celu zmniejszenie liczby instytucji, ograniczenie kosztów ich działania oraz poprawę jakości obsługi beneficjentów i kontrahentów. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa będzie również wspierać działania na rzecz odna-

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego (Dz.U. nr 39, poz. 223, z późn. zm.).

wialnych źródeł energii; będzie monitorował więc produkcję biogrodu rolniczego, rynek biokomponentów i biopaliw ciekłych oraz produkcję biopłynów.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa będzie miał dostęp do systemu ewidencji prowadzonych przez ARiMR. Planuje się, że zamiast dwóch rejestrów (dotychczas osobno w ARiMR i osobno w ARR) będzie prowadzony jeden rejestr, krajowy system ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, administrowany przez ARiMR. Z rejestru będą korzystać do realizacji swoich zadań zarówno ARiMR, jak i KOWR.

Zaletą nowych uregulowań jest skupienie kompetencji kilku instytucji w ramach jednego ośrodka decyzyjnego. Jako jedna instytucja KOWR będzie się zajmował polityką rolną i agrarną. Poza krajowym, utworzono też regionalne ośrodki wsparcia rolnictwa. Powstały one w miastach wojewódzkich oraz w Koszalinie.

8. PODSUMOWANIE

We wspólnej polityce rolnej Unia Europejska wykorzystuje szeroką gamę instrumentów prawno-ekonomicznego oddziaływania na rynki rolne. Wspólna polityka rolna, jak również zakres stosowanych powyższych instrumentów będą ulegać zmianom. Przewiduje się, że polityka ta będzie zmierzała w kierunku zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów rolniczych, przestrzegania zasad konkurencji na międzynarodowym rynku rolnym oraz przestrzegania wymagań ochrony środowiska. Dostosowanie polskiego ustawodawstwa w ramach polityki rolnej będzie musiało uwzględniać zmiany zachodzące we wspólnej polityce rolnej. Szczególne utrudnienie dla polskiego ustawodawcy wynika właśnie z faktu, że w chwili obecnej nie jest znany kierunek tych zmian. Unia Europejska w ramach Wspólnej Polityki Rolnej działa zarówno w aspekcie rynkowym, jak i strukturalnym, pragnąc poprawić rozwój wsi oraz polepszyć warunki życia i pracy jej mieszkańców, jakość produktów rolnych, zapewnić ochronę środowiska naturalnego oraz zachować równowagę krajobrazową.

A. Smith uważał, że do równowagi ogólnej dochodzi na konkurencyjnych rynkach bez interwencji rządu. Równowaga rynkowa zakłada wyrównywanie się podaży i popytu. Wspólna Polityka Rolna jest historycznie pierwszą spośród wspólnych polityk społeczno-ekonomicznych Wspólnot Europejskich. Na przestrzeni kilkudziesięciu lat uległa różnorodnym zmianom. Przemiany wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej wymagały wielu dostosowań w tym obszarze. Traktat Rzymski wprowadził rolnictwo na rynek Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Tworzenie różnego rodzaju wspólnych instytucji miało na celu doprowadzenie do równego rozwoju gospodarczego. Jednym z podstawowych elementów tych działań było rolnictwo oraz Wspólna Polityka Rolna.

Żadna instytucja nie utworzyła spójnej, opartej na określonych zasadach gospodarczych, społecznych polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich realizowanych w pozycji ponadnarodowej.

9. PRZYSZŁOŚĆ WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Zapoczątkowana w 1962 r. Wspólna Polityka Rolna jest jedną z najbardziej ugruntowanych polityk Unii Europejskiej. Liczne reformy WPR były podporządkowane zmieniającym się wyzwaniom na rynkach rolnych w celu ich ulepszenia. Po wydaniu rozporządzenia nr 1308/2013 zostały wprowadzone kolejne zmiany wymagające interwencji WPR, m.in. zwiększenie niepewności na rynku, spadek cen oraz nowe zobowiązania międzynarodowe dotyczące zmiany klimatu i zrównoważonego rozwoju. Problemy wielu rynków spowodowały, że powinniśmy zastanowić się nad rosnącym otwarciem rynków Unii Europejskiej na import z krajów trzecich, rosnącą zmiennością cen na światowych rynkach, a także problemem słabnącej pozycji rolnictwa w łańcuchu dostaw. Ceny produkcji rolno-spożywczej spadły i znacząco wzrosła niepewność rynków rolnych. Zmieniające się czynniki zewnętrzne powodują, że nie da się tworzyć planów wieloletnich, jednakże WPR powinna próbować w sposób elastyczny mierzyć się z długoterminowymi planami.

W maju 2017 r. przez Radę Ministrów został przyjęty dokument, który przedstawił Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pt. „Wspólna Polityka Rolna po 2020 roku – polskie priorytety”. Zadaniem unijnej polityki rolnej po 2020 r. powinno być zapewnienie równych warunków konkurencji na jednolitym rynku. Traktatowa zasada równego traktowania obywateli Unii Europejskiej powinna być współmierna ze wsparciem udzielonym rolnikom i nie powinna naruszać zasady niedyskryminacji między producentami wewnątrz Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

- Adamowicz M., *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej: skutki reformy i perspektywy zmian*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1997, nr 6(257)
- Berkowska E., *Regulacja Rynku Rolnego w Unii Europejskiej i Polsce*, Biuro Studiów i Ekspertyz, informacja nr 489, Warszawa 1997
- Czechowski P., *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Europejskie rynki rolne*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015

- Czechowski P., Niewiadomski A., *Nowa regulacja Unii Europejskiej w zakresie wspólnej organizacji rynków rolnych*, (w:) B. Jeżyńska (red.), *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, Lublin 2009
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007
- Kozłowska B., *Podstawowe organizacje rynków rolnych w ramach wspólnej polityki rolnej*, (w:) A. Jurcewicz (red.), *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004
- Ołowski J., Trajer M., *Unijny system regulacji wsparcia rynków rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów wdrażanych przez Agencję Rynku Rolnego*, „Studia BAS” 2016, nr 4(48)
- Stańko S., *Wspólna Polityka Rolna – zasady, mechanizmy i system instytucjonalny*, (w:) S. M. Potyra, A. Balicka, A. Bystrzycki (red.), *Agencja Rynku Rolnego 1990–2005*, Warszawa 2005

FORMATION OF THE SINGLE COMMON AGRICULTURAL MARKET IN THE EUROPEAN UNION AND POLAND

Summary

Pending the entry into force of the Common Agricultural Organization of Agricultural Markets in 2007, there were twenty one coexisting industry market organizations as defined in the relevant basic EU regulations. Merging in one legal act the provisions of several dozen other EU regulations and looking at the single European market in a holistic and not sectoral way, illustrates the current way of running the Common Agricultural Policy, which seeks to comprehensively address the problems of the European agricultural market. From 1st September 2017, there has been a National Support Center for Agriculture, which took over the tasks of two liquidated agencies: the Agricultural Property Agency and the Agricultural Market Agency. Adaptation of the Polish legislation within the framework of agricultural policy will have to take into account the changes taking place in the Common Agricultural Policy in the future. From 1st October 2017, the sugar-producing quota system which existed for the last 50 years, setting the limits for individual Member States of the European Union, was terminated. This was the last system of agricultural quotas within the European Union. Following the harmonization of the Polish legislation with European standards, we are aware of the fact that the EU law is constantly facing changes.

KEYWORDS

agricultural market, European Union, agricultural policy, Common Agricultural Policy, Common organization of agricultural markets, National Support Centre for Agriculture, production quota

SŁOWA KLUCZOWE

rynek rolny, Unia Europejska, polityka rolna, Wspólna Polityka Rolna, Wspólna Organizacja Rynków Rolnych, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, kwoty produkcyjne