

STUDIA I RAPORTY IUNG - PIB

ZESZYT 7

2007

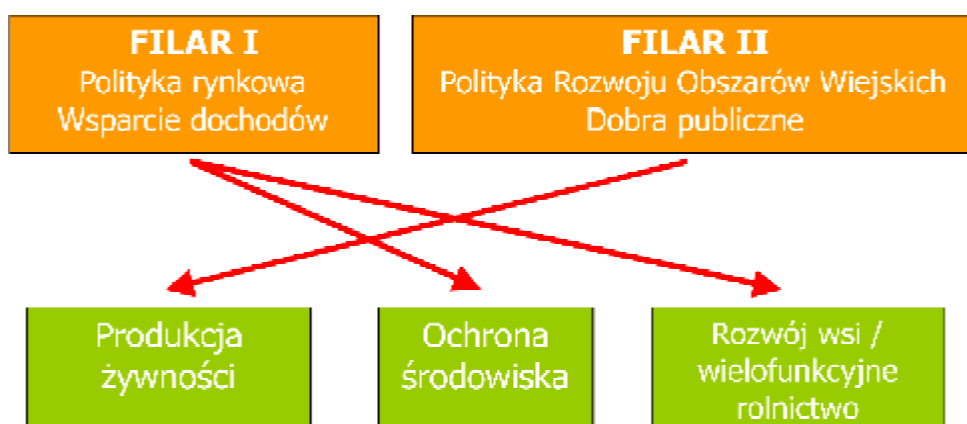
Marek Wigier*Institut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - Państwowy Instytut Badawczy
w Warszawie*WSPÓLNA POLITYKA ROLNA UNII EUROPEJSKIEJ
ORAZ KIERUNKI JEJ MODYFIKACJI**Aktualna polityka rolna UE**

Wspólna Polityka Rolna (WPR) jest najbardziej kompleksową i zintegrowaną polityką Unii Europejskiej (UE) podlegającą przez dziesięciolecia nieustannym procesom modyfikacji, stosownie do zachodzących przemian w otaczającej ją przestrzeni społeczno-gospodarczej. W początkowym okresie swojego istnienia WPR opierała się przede wszystkim na dążeniu do zapewniania samowystarczalności w zakresie podstawowych produktów spożywczych. Wynikiem takiej polityki była restrykcyjna, ukierunkowana na produkcję polityka subwencyjna, która trwała aż do lat 90., kiedy WPR padała ofiarą własnego sukcesu. W miarę realizacji podstawowych celów w zakresie produkcji większej ilości żywności zaczęły pojawiać się efekty uboczne, takie jak słynne problemy związane z nadwyżką zbóż, masła, wołowiny czy zaburzenia w handlu na rynku światowym. Dodatkowo towarzyszył im rosnący niepokój o następstwa WPR dla środowiska, czy następstwa chorób odzwierzęcych, takich jak np. BSE. W tej sytuacji konsumenci i podatnicy zaczęli tracić zaufanie do słuszności ówczesnej WPR. Dyskusjom o rewizji polityki rolnej towarzyszyło także oczekiwane rozszerzenie UE o dwanaście nowych krajów członkowskich Europy środkowej oraz wschodniej i związana z tym perspektywa objęcia tych państw instrumentami WPR. Ocenom poddano kwestię efektywności czy wręcz celowości pomocy publicznej udzielanej gospodarce żywnościowej i obszarom wiejskim. Czynnikiem dodatkowo wzmacniającym presję wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu WPR stały się negocjacje rozpoczęte ze Światową Organizacją Handlu (WTO), a dotyczące liberalizacji handlu artykułami rolno-spożywczymi. Istotny wpływ na debatę o przyszłości WPR miały także oczekiwania społeczeństw państw członkowskich. Podatnicy i konsumenci świadomi zagrożeń zaczęli oczekiwać polityki rolnej, której celem jest dbałość o wysoką jakość żywności, czyste środowisko naturalne, czy dostarczane przez rolnictwo dobra publiczne.

Działania mające na celu podporządkowanie potrzebom rynku polityki rolnej UE, przyjaznej dla środowiska, nastawionej na efektywne i zrównoważone rolnictwo, dalekiej od kreowania nadprodukcji wpisały się również w nurt strategii lizbońskiej, któ-

rej celami ogólnymi są: tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju gospodarczego, wzrostu zatrudnienia, zwiększenia konkurencyjności gospodarki europejskiej na rynkach światowych oraz podniesienie standardów życia na zasadach zrównoważonego rozwoju. Założenia dla WPR stanowiące wkład w realizację strategii lizbońskiej zostały zdefiniowane w dokumencie Agenda 2000 (1), a przyjęte przez Radę UE w Goeteborgu w 2001 roku. Stanowią one, że WPR ma opierać się na zasadach zrównoważonego rozwoju, a zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego musi iść w parze z właściwym wykorzystaniem zasobów naturalnych, kontrolowaniem poziomu produkcji, dbaniem o bioróżnorodność i ekosystemy oraz poprawą jakości życia na obszarach wiejskich.

Wobec tak zdefiniowanych wyzwań Komisja Europejska przedstawiła w lipcu 2002 roku pakiet propozycji reformy WPR (7), zaś sama reforma WPR przyjęta w 2003 roku była krokiem w kierunku polityki, która wspiera nie tylko rolnictwo, ale i długookresowy rozwój obszarów wiejskich. Przyjęte w latach 2003–2007 rozwiązania zmierzały w kierunku komplementarności dwóch filarów WPR, tj. polityki rynkowej i strukturalnej. Zadaniem pierwszego filaru jest zapewnienie wsparcia dochodów rolniczych gospodarstw prowadzących produkcję zgodnie z potrzebami rynku (popytem rynkowym), drugiego zaś – wsparcie rozwoju obszarów wiejskich i ochrona środowiska naturalnego, czyli wsparcie rolnictwa jako dostarczyciela dóbr publicznych (rys. 1). Biorąc pod uwagę fakt, że ponad połowa ludności 27 państw członkowskich UE mieszka na obszarach wiejskich obejmujących 90% jej terytorium, ich rozwój powinien stać się jednym z głównym pól oddziaływania strategii lizbońskiej, a gospodarka żywnościowa ważnym źródłem dochodów. Produkcja żywności i napojów stanowi bowiem blisko 15% łącznej produkcji dóbr w UE (ok. 800 mld Euro), zaś UE-27 jest drugim co do wielkości eksporterem żywności na świecie (eksport rolny UE przekracza 61 mld Euro), chociaż udział samego rolnictwa w tworzeniu PKB Wspólnoty



Rys. 1. Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich

Źródło: Opracowanie własne.

jest niewielki (w UE-15 w 2005 r. wynosił on zaledwie 1,3%, zaś w UE-12 w tym samym roku 2,2%).

Wskazana komplementarność instrumentów wspólnotowych (I i II filaru) oznacza także tworzenie synergii pomiędzy pozostałymi politykami, tj. polityką zatrudnienia i polityką rozwoju obszarów wiejskich. Państwa członkowskie mają zatem za zadanie zapewniać wzajemne uzupełnianie się i spójność działań finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rybołówstwa oraz nowych funduszy, tj. Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji.

Argumentując jeszcze w lipcu 2002 roku celowość reformowania WPR w latach 2007–2013 Franz Fischler, komisarz ds. rolnictwa UE, stwierdził, że „... reforma ta ma jeden podstawowy cel – nadać sens subwencjom rolniczym, zgodny z oczekiwaniami naszych rolników, konsumentów i podatników. Daje ona rolnikom jasną perspektywę planowania własnej produkcji. Pozwala także zlikwidować produkcję przekraczającą chłonność rynku, zlikwidować produkcję, którą podjęto tylko z chęci otrzymania subwencji. Rolnicy otrzymują możliwość maksymalizowania swoich dochodów poprzez rynek...”(4).

Kluczowe elementy reformowanej WPR wprowadzane w latach 2003–2007 obejmują (6):

- wprowadzenie jednolitej płatności na gospodarstwo lub jednolitej płatności regionalnej w formie zryczałtowanej płatności bezpośredniej, niezależnej od produkcji. Jest to jeden z najważniejszych (z punktu widzenia realizacji celów polityki rynkowej strukturalnej w rolnictwie) elementów reformy. Zastępuje ona wszystkie otrzymywane dotychczas przez rolników w ramach organizacji rynków rolnych dopłaty. Podstawą jej naliczenia jest łączna wartość wszystkich dopłat otrzymywanych przez rolnika w gospodarstwie w okresie referencyjnym 2000–2002 (lub 1997–1999 w przypadku niesprzyjających okoliczności naturalnych w okresie podstawowym) obliczona odrębnie dla obszaru odłogowanego i pozostałych użytków rolnych (uprawy polowe, ziemniaki skrobiowe, zboża, rośliny oleiste i białkowe, ryż, susz paszowy, nasiona, w tym warzyw nasiennych) i kierunków hodowli (bydło, mleko, baranina, kozina) uprawnionych do płatności;
- uzależnienie otrzymania przez rolnika zryczałtowanej dopłaty bezpośredniej od przestrzegania norm UE w zakresie ochrony środowiska, produkcji żywności bezpiecznej dla konsumentów, dobrostanu zwierząt, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy (*cross compliance*). Niedostosowanie się do tych wymogów wiąże się z nałożeniem na rolnika sankcji w formie zmniejszenia wartości pomocy bezpośredniej od 5% do 20% jej wartości początkowej, w zależności od popełnionego zaniedbania;
- ograniczenie płatności bezpośrednich otrzymywanych przez duże gospodarstwa rolne – otrzymujące pomoc bezpośrednią przekraczającą 5 tys. Euro rocznie – (*modulacja*) i realokacja uzyskanych w ten sposób dodatkowych funduszy na rozwój obszarów wiejskich. W najszerszym zakresie (do 19% w roku 2013) redukcja płatno-

ści bezpośredniej obejmie rolników otrzymujących płatności przekraczające 50 tys. Euro. Redukcją nie zostaną objęci rolnicy, którzy otrzymywali pomoc bezpośrednią nie przekraczającą 5 tys. Euro. Stopa modulacji wynosiła 3% w 2005 roku; 4% w 2006 roku i po 5% w latach 2007–2012. Zmniejszenie wysokości płatności bezpośrednich nie dotyczy rolników nowych krajów członkowskich aż do momentu wyrównania otrzymywanych przez nich dopłat z dopłatami otrzymywanymi przez rolników UE-15. Podział zaoszczędzonych środków pieniężnych pomiędzy poszczególne kraje członkowskie UE następuje według klucza opartego o powierzchnię użytków rolnych w tych krajach, zatrudnienie w rolnictwie oraz PKB mierzony parytetem siły nabywczej w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Około 80% środków uzyskanych dzięki modulacji pozostaje w dyspozycji kraju, w którym je zaoszczędzono, z przeznaczeniem na:

- wprowadzenie dyscypliny finansowej polegającej na redukcji płatności bezpośrednich w sytuacji przekroczenia ustalonego limitu wydatków na WPR;
- redukcję cen interwencyjnych, likwidację interwencji na rynku żyta, dodatkowe wsparcie dla producentów roślin wysokobiałkowych, obniżenie płatności dla producentów ziemniaków skrobiowych, włączenie wsparcia bezpośredniego dla producentów suszu paszowego w system jednolitej płatności dla gospodarstwa, rozszerzenie reformy sektora mlecznego i utrzymanie systemu kwot mlecznych do roku 2015, zmiany polityki w odniesieniu do rynku tytoniu, chmielu, oliwy z oliwek, bawełny, cukru oraz owoców i warzyw, a także odnawialnych źródeł energii;
- zwiększenie roli (zakresu i poziomu wsparcia) rozwoju obszarów wiejskich, m.in., poprzez promowanie wyższej jakości żywności, poprawę warunków żywienia i chowu zwierząt, udzielenie pomocy finansowej rolnikom wprowadzającym nowe normy UE w zakresie produkcji.

Podjęte reformy, w tym rozdzielenie dopłat bezpośrednich od wielkości produkcji, przyspieszają zmiany w kierunku urynkwienia rolnictwa i podniesienia jego konkurencyjności na rynkach międzynarodowych. Ekologiczny i zrównoważony rozwój jest zapewniany poprzez redukcję dopłat do produkcji. Wprowadzone rozwiązania, w szczególności w zakresie osiągnięcia standardów bezpieczeństwa i jakości żywności oraz dotyczące zdrowia i jakości życia zwierząt, w większym stopniu uwzględniają potrzeby konsumentów. Nowa WPR motywuje zatem rolników do lepszego zarządzania swoimi gospodarstwami, kładzie nacisk na rynkowe zorientowanie rolnictwa, a nie na jego dotowanie (8).

Reforma z 2003 roku uprościła otoczenie prawne polityki rolnej poprzez ustanowienie horyzontalnych ram prawnych w odniesieniu do wszystkich płatności bezpośrednich oraz połączenie całego wachlarza systemów wsparcia w system płatności jednolitej. W kolejnych latach Komisja Europejska (KE) planuje rozszerzenie podejścia horyzontalnego na 21 wspólnych organizacji rynków rolnych, z których każda jest jak dotychczas uregulowana osobnym rozporządzeniem podstawowym Rady, któremu towarzyszy cały zestaw przepisów wykonawczych. Większość rozporządzeń podstawowych ma tę samą strukturę i odnosi się do wielu jednakowych przepisów. Przedstawione w nich rozwiązania odnoszą się do identycznych lub podobnych problemów.

Rozważane jest zatem podejście horyzontalne i możliwie kompleksowa harmonizacja przepisów. Działania te pozwolą stworzyć jeden zestaw zbliżonych pod względem struktury przepisów w tzw. tradycyjnych obszarach polityki rolnej, takich jak: interwencje, prywatne magazynowanie, kontyngenty taryfowe na przywóz z zagranicy, refundacje eksportowe, środki ochronne, promocja produktów rolnych, przepisy dotyczące pomocy państwa, sprawozdawczość itp. Nie przewiduje się natomiast zasadniczych zmian w zakresie istniejących instrumentów i mechanizmów WPR.

Po zasadniczej reformie pierwszego filaru Wspólnej Polityki Rolnej władze Wspólnoty przystąpiły do zasadniczej reformy odcinka strukturalnego w nowym okresie budżetowym na lata 2007–2013. Wcześniejsze działania w tym zakresie nie rozwiązały bowiem m.in. takich problemów obszarów wiejskich, jak: znacznie niższe dochody ludności w porównaniu ze średnimi w kraju, starzenie się ludności, wyższy stopień bezrobocia, ograniczony dostęp do podstawowych usług, marginalizacja społeczna, mniejsze możliwości zatrudnienia, brak równowagi pomiędzy działalnością rolniczą a jej wpływem na tereny wiejskie oraz środowisko naturalne. Nową politykę rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013, zgodnie z założeniami, charakteryzuje jednak ciągłość, ale równocześnie i zmiana w stosunku do okresu 2000–2006 (3). Nadal oferuje ona zestaw działań, które państwa członkowskie mogą wybierać i co do których uzyskują współfinansowanie UE. Zmianie ulega zaś sposób opracowywania tych programów poprzez wspieranie strategii i trwałego rozwoju obszarów wiejskich. Państwa członkowskie tworzą własne, krajowe lub regionalne programy rozwoju obszarów wiejskich, wybierając te działania, które najlepiej odpowiadają potrzebom danego obszaru. W tym celu polityka rozwoju obszarów wiejskich koncentruje się wokół trzech osi priorytetowych (rys. 2):

- Oś I – poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa. Zachowanie konkurencyjności i wydajności przy równoczesnym wspieraniu różnorodności potencjału rolnego na poszczególnych obszarach wiejskich oznacza konieczność znalezienia sensownej równowagi pomiędzy rentownością gospodarstw rolnych, ochroną środowiska i społecznym wymiarem rozwoju obszarów wiejskich. Dążenie do poprawy konkurencyjności rolnictwa oznacza np. ograniczenie kosztów produkcji, zwiększenie ekonomicznej wielkości gospodarstw rolnych, promowanie innowacyjności i rynkowej orientacji produkcji. Przy zwiększaniu konkurencyjności należy brać także pod uwagę możliwości wynikające z dywersyfikacji działalności gospodarczej, ukierunkowania na jakość i bezpieczeństwo żywności, produkcję biomasy oraz techniki produkcji bardziej przyjazne środowisku naturalnemu. Jednocześnie po to, aby sektor rolny i leśny były innowacyjne i dynamiczne ważne są inwestycje w kapitał ludzki i społeczny. W osi konkurencyjność można zatem wyróżnić 4 obszary:
 - zasoby ludzkie – obszar obejmujący 5 działań, tj. kształcenie zawodowe i działania informacyjne, wsparcie dla młodych rolników, wcześniejsze emerytury, korzystanie z usług doradczych, tworzenie systemu usług z zakresu zarządzania gospodarstwem, doradztwo dla rolników i leśników;
 - kapitał rzeczowy – obszar obejmujący 4 działania, tj. wsparcie inwestycji w rolnictwie i leśnictwie, przetwórstwo, obrót i działania na rzecz poprawy in-

- nowacyjności, infrastruktura rolna i leśna, odzyskiwanie potencjału produkcji rolnej i leśnej;
- jakość produkcji i produktów rolnych – obszar obejmujący 3 działania, tj. tymczasową pomoc w zakresie spełniania norm, system motywacyjny dotyczący jakości żywności, promowanie jakości żywności;
 - środki przejściowe dla nowych państw członkowskich – obszar obejmujący 2 działania, tj. wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych oraz tworzenie grup producentów.
- Oś II – środowisko i gospodarowanie gruntami. Celem działań w ramach tej osi jest zapewnienie realizacji usług środowiskowych dzięki wprowadzeniu środków rolnośrodowiskowych na obszarach wiejskich, instrumentów zarządzania gruntami (wliczając w to obszary ONW) oraz wsparcie zrównoważonego rozwoju tych obszarów. Ogólnym wymogiem uruchomienia działań osi 2 jest spełnienie przez rolników/beneficjentów obowiązkowych wymogów, tzw. wzajemnej zgodności. W osi środowisko można wyróżnić 2 obszary wsparcia:
 - zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych – obejmuje 5 działań, tj. ONW górskie, inne ONW, obszary rolne Natura 2000, płatności rolnośrodowiskowe/dobrostan zwierząt (obowiązkowe), wsparcie inwestycji nieprodukcyjnych;
 - zrównoważone użytkowanie gruntów leśnych – obejmuje 6 działań, tj. zalesianie (grunty rolnicze i nierolnicze), systemy rolnoleśne, obszary leśne Natura 2000, płatności leśnośrodowiskowe, przywracanie potencjału produkcji leśnej, wsparcie inwestycji nieprodukcyjnych.
 - Oś III – dywersyfikacja gospodarki wiejskiej i poprawa poziomu życia. Głównym celem działań osi 3 jest tzw. ożywienie wsi (jej aktywizacja), pomoc w zdobywaniu dodatkowych umiejętności przez mieszkańców wsi, stymulowanie rozwoju gospodarczego, zwłaszcza obszarów wiejskich peryferyjnych (w stosunku do centrum) zagrożonych wyludnieniem. Inwestowanie w szerszej definiowaną gospodarkę wiejską oraz w społeczności wiejskie jest niezbędnym warunkiem poprawy jakości życia na obszarach wiejskich. Zwiększenie atrakcyjności obszarów wiejskich wymaga inwestowania w ich infrastrukturę, ochronę środowiska, rozwój podstawowych usług i dostęp do podstawowych dóbr kultury, tworzenie nowych możliwości zatrudnienia. Nacisk położony został na wsparcie działalności nierolniczej, prowadzonej poza gospodarstwem rolnym oraz wzmacnianie związków pomiędzy rolnictwem a innymi sektorami gospodarki wiejskiej. W osi rozwój obszarów wiejskich można wyróżnić 3 obszary:
 - jakość życia – obszar obejmujący 3 działania, tj. wsparcie podstawowych usług dla ludności i gospodarki wiejskiej (tworzenie i budowanie infrastruktury), modernizację i rozwój wsi, zachowanie i poprawę stanu dziedzictwa wsi;
 - różnicowanie gospodarki – obszar obejmujący 3 działania, tj. różnicowanie aktywności zawodowej ludności w zakresie działalności nierolniczej, wspieranie mikroprzedsiębiorstw, zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką;

- szkolenie, nabywanie umiejętności, aktywizacja – obszar obejmujący 2 działania, tj. szkolenia i działania informacyjne oraz nabywanie dodatkowych umiejętności zawodowych.

Uzupełnieniem trzech osi tematycznych jest nowy program LEADER. Celem programu jest pomoc podmiotom ze środowisk wiejskich w zwiększaniu długookresowego potencjału rozwojowego danych obszarów. Działania programu mają przyczyniać się do wdrażania zintegrowanych, oryginalnych, wysokiej jakości strategii zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, opracowywanych i wdrażanych przez lokalne grupy działania. W okresie lat 2007–2013 LEADER będzie czwartą z tego cyklu serią działań. Efektem wdrażanego w latach 2004–2006 programu LEADER + w UE-15 są funkcjonujące 893 lokalne grupy działania. W Polsce w ramach SPO „Rolnictwo” 2004–2006 realizowane są 162 projekty lokalnych grup działania na łączną kwotę 147 mln zł.

Dla zapewnienia ogólnego zrównoważenia narodowych programów rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 Komisja Europejska nałożyła na kraje członkowskie obowiązek finansowania każdej z osi priorytetowych, według minimalnych kryteriów, tj.:

- 10% dla osi I – konkurencyjność,
- 25% dla osi II – środowisko i gospodarowanie gruntami,
- 10% dla osi III – dywersyfikacja,
- 5% dla osi LEADER (2,5% w nowych krajach członkowskich).



Rys. 2. Polityka rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013

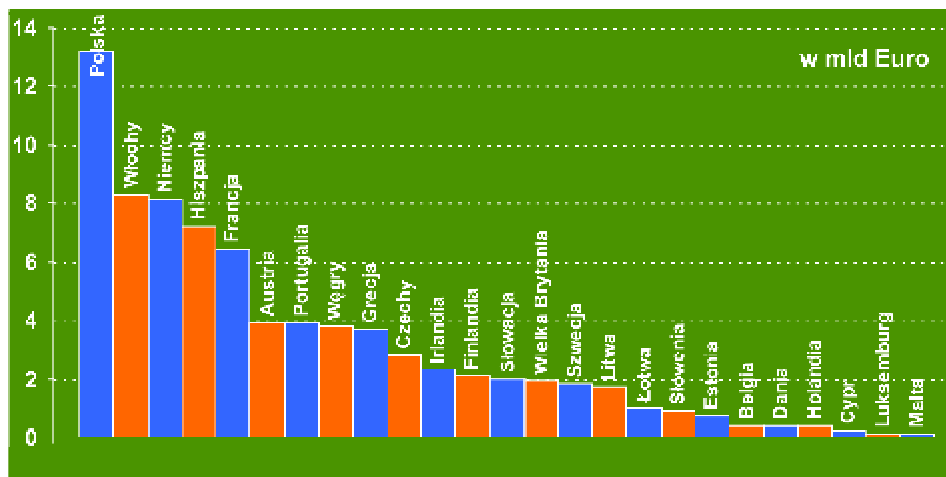
Źródło: Opracowanie własne.

Zastosowane podejście umożliwia ukierunkowanie współfinansowania rozwoju obszarów wiejskich według ustalonych priorytetów unijnych, zapewniając zarazem swobodę na szczeblu państw członkowskich i na poziomie regionalnym. Dzięki temu możliwe wydaje się zachowanie równowagi pomiędzy wymiarem sektorowym (restrukturyzacja rolnictwa) i terytorialnym (zarządzanie gruntami i społeczno-gospodarczy rozwój obszarów wiejskich).

Zasadniczymi elementami reformy polityki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2007–2013 są także nowe zasady jej finansowania. Rozwiązania te przewidują:

- utworzenie nowego Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (9); (ang. EAGF – European Agriculture Guarantee Fund) – na potrzeby finansowania działań pierwszego filaru. Z funduszu wypłacane są refundacje eksportowe, interwencje w zakresie regulacji rynków rolnych, płatności bezpośrednio przewidziane w ramach WPR, programy informacyjno-promocyjne na rynku wewnętrznym oraz rynkach krajów trzecich, działania weterynaryjne i fitosanitarne, rachunkowość rolną;
- utworzenie nowego Europejskiego Funduszu Rozwoju na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (10); (ang. EAFRD – European Agriculture Fund for Rural Development) – na potrzeby drugiego filaru. Z funduszu finansowane są programy rozwoju obszarów wiejskich, wdrażane zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym. Fundusz ten daje państwom członkowskim więcej swobody w zakresie realizacji programów krajowych. Efekt ten osiągnięto poprzez rozbudowanie ilości działań (do 35), zmniejszenie szczegółowości przepisów oraz uproszczenie zarządzania i kontroli finansów;
- wzmocniona kontrola, ocena i sprawozdawczość. System kontroli finansowej rozliczeń zostaje rozszerzony na wszystkie programy rozwoju wsi;
- wzmocnione podejście oddolne. Państwa członkowskie, regiony i grupy inicjatyw lokalnych uzyskały większą swobodę w dostosowywaniu programów do potrzeb lokalnych.

W grudniu 2005 roku Rada uzgodniła także nową perspektywę finansową na lata 2007–2013. Decyzją Komisji z września 2006 r. łączny budżet wsparcia Wspólnoty na realizację priorytetów i działań rozwoju obszarów wiejskich w państwach UE-25 wynosi 77,7 mld Euro (rys. 3), przy czym zakłada on obowiązkową modulację płatności związanych z pierwszym filarem (w 2007 r. – 4%, później 5%) oraz płatności wynikające z odejścia od produkcji bawełny i tytoniu. Rada dała także państwom członkowskim możliwość przesunięcia do 20% dodatkowych kwot przeznaczonych na płatności bezpośrednio i przeznaczenia ich na rozwój obszarów wiejskich. Polska może liczyć w tym okresie na wsparcie z tego funduszu w łącznej wysokości 13,2 mld Euro, w tym 53% zarezerwowano na działania konwergencji. W nowej perspektywie finansowej rolnictwo pozostanie zatem nadal najbardziej wspieranym przez budżet Wspólnoty działem gospodarki. Trzy czwarte budżetu unijnego będzie przeznaczony na WPR i rozwój regionalny, zaś jedynie niewielka część na osiągnięcie deklarowanego w stra-



Rys. 3. Środki finansowe na rozwój obszarów wiejskich w latach 2007–2013

Źródło: Opracowanie własne.

tegi lizbońskiej celu, tj. przekształcenia UE do roku 2010 w najbardziej konkurencyjną, opartą na wiedzy, gospodarke. Jest jednak mało prawdopodobne, aby planowany na 2009 rok przegląd budżetu przyniósł istotne zmiany w perspektywie finansowej do roku 2013. Jedyną okolicznością mogącą otworzyć dyskusję na temat budżetu jest rewizja traktatowych podstaw funkcjonowania UE, która mogłaby przyczynić się do zmiany polityk wspólnotowych.

Wprowadzane w latach 2000–2007 zmiany WPR cechuje kompleksowe, a nie sektorowe podejście do problemów rolnictwa. Polityka rolna ewoluuje w kierunku polityki wiejskiej, która wraz z polityką socjalną, regionalną, oświatową i ochrony środowiska, tworzy część strategii zintegrowanego rozwoju regionów wiejskich. Producenci uzyskują jasną perspektywę finansowania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich do 2013 roku. System rozdzielania pomocy bezpośredniej wydaje się być bardziej przejrzysty i sprawiedliwy. Uproszczenie zasad jej otrzymywania i oddzielenie płatności od bieżącej produkcji przyczynia się do większego wpływu rynku na decyzje produkcyjne rolników. Wprowadzenie jednej płatności w gospodarstwie doprowadzi w przyszłości do ekstensyfikacji produkcji, a tym samym w skali makro do obniżenia strukturalnych nadwyżek produkcyjnych. Nowa polityka rynkowa stwarza szanse skutecznego eliminowania elementów szkodliwego oddziaływania rolnictwa na środowisko naturalne oraz wydaje się skuteczniej wspierać techniki produkcji właściwe dla rolnictwa zrównoważonego. Z pewnością nastąpi także poprawa konkurencyjności rolnictwa europejskiego. Nowa polityka strukturalna wyznacza jedynie ogólne koncepcje, cele i metody działania, pozostawiając organom narodowym szeroki margines swobody w regulowaniu szczegółowych kwestii.

Perspektywiczne kierunki zmian w polityce rolnej UE

Omówione wyżej zmiany nie są jednak jedynymi, które w najbliższej przyszłości będą oddziaływały na przyszłą WPR. Władze Wspólnoty będą musiały odpowiedzieć na zasadnicze pytania, takie jak, np.:

- czy utrzymywać w budżecie UE wysoki udział wydatków na rolnictwo, czy też dążyć do ich obniżenia celem tworzenia warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki europejskiej?
- czy utrzymywać wysoki poziom wsparcia dla rolnictwa, zapewniając tym samym dochody rolnikom, czy też wystawić rolnictwo na działanie reguł gospodarki rynkowej?
- czy kontynuować wspólnotową politykę rolną, czy też spowodować jej likwidację i zastąpić działaniami realizowanymi na poziomie krajowym?
- czy wspierać wszystkich rolników niezależnie od potencjału ekonomicznego jaki reprezentują i tym samym realizować zadania polityki socjalnej, czy też skoncentrować działania na gospodarstwach towarowych, wzmacniając ich konkurencyjność?
- czy realizować politykę wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w obrębie WPR lub też prowadzić te działania w oparciu o politykę spójności czy działania realizowane w innych obszarach?
- czy rozwijać nowe technologie intensyfikujące produkcję, lecz zmniejszające jej koszty, czy też koncentrować się na produkcji żywności w sposób tradycyjny, metodami ekologicznymi, ale równocześnie żywności droższej?

Zbliżający się przegląd zgodności funkcjonowania polityki rolnej z założeniami reformy z Luksemburga (tzw. health check) oraz przegląd budżetu UE w latach 2008–2009 i refleksja nad wyżej postawionymi pytaniami staną się katalizatorami debaty nad kształtem WPR w najbliższym dziesięcioleciu. W dających się wyobrazić scenariuszach, granice tych zmian wyznaczają: scenariusz ewolucyjny oraz scenariusz pełnej liberalizacji. Wyniki te uzyskano w oparciu o symulacje wykonane w oparciu o model równowagi ogólnej GATP (Global Trade Analysis Project); (5). Pierwszy oznacza kontynuowanie założeń reformy z Luksemburga, a więc, m.in., wprowadzenie pełnego oddzielenia płatności od produkcji, dalsze zwiększanie obowiązkowej stopy modulacji płatności bezpośrednich, ograniczanie kwot płatności dla gospodarstw największych, ograniczanie interwencjonizmu na rynkach rolnych, czy umiarkowaną liberalizacji handlu światowego. Drugi scenariusz oznacza zastosowanie wobec rolnictwa reguł gry gospodarki rynkowej, co oznacza likwidację interwencji i dopłat bezpośrednich czy liberalizację światowego handlu artykułami rolno-spożywczymi. Równocześnie zakłada on wzrost znaczenia II filaru WPR i przeobrażenie WPR w fundusz łagodzenia tych zmian w gospodarstwach rolnych, ukierunkowanie strumienia wsparcia tylko dla producentów towarowych czy przyznanie płatności bezpośrednich jedynie na podstawie kryteriów *cross-compliance*. Z wielu przeprowadzonych analiz wynika, że optymalnym z punktu widzenia rolnictwa europejskiego scenariuszem dla

WPR byłyby model pośredni (2). Abstrahując jednak od konkretnych rozwiązań wydaje się, że wszystkie podejmowane i postulowane działania mogą być niezbędne dla stworzenia stabilnego i zrównoważonego modelu rolnictwa europejskiego w XXI wieku. Zastosowane instrumenty nie zawsze są jednak zgodne z interesami poszczególnych, szczególnie nowych, państw członkowskich.

Literatura

1. Agenda 2000. Pour une Union plus forte et plus large, vol. I., Le defi de l'elargissement, vol. II. COM 97/2000.
2. Burakiewicz W., Grochowska R., Hardt Ł. (red.): Przyszłość polityki rolnej a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008–2009. Materiał do dyskusji. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii, Warszawa, luty 2007.
3. Extended Impact Assessment. Rural Development Policy Post 2006. <http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/publi/propimpact/4.pdf>
4. Fischer F.: Towards sustainable farming – Presentation of the CAP mid-term review. SPEECH/02/330, European Parliament – Agriculture Committee, Brussels, 10 July 2002.
5. Hagemeyer J., Michałek J. J.: Skutki liberalizacji handlu rolnego w ramach rundy Doha (WTO) dla Polski. Ekspertyza wykonana na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii, październik 2006, s. 55.
6. La reforme de la PAC. Newsletter (edition special), Commission Europeenne – Direction general d'agriculture, Juillet 2003.
7. Mid-term review of the Common Agricultural Policy. COM (2002) 394, final z 10 lipca 2002 r.
8. Ocena reformy WPR uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 roku z perspektywy Polski. FAPA, 2003.
9. Rozporządzenie w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej 1290/2005 z 21 czerwca 2005 roku (JOCE L 209 z 11.08.2005), art. 2, pkt. 1 a.
10. Rozporządzenie w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej 1290/2005 z 21 czerwca 2005 roku (JOCE L 209 z 11.08.2005), art. 2 pkt. 1 b.

Adres do korespondencji:

dr Marek Wigier
Zakład Ekonomiki Przemysłu Spożywczego
IERiGŻ-PIB
ul. Świętokrzyska 20
00-002 Warszawa
tel.: (022) 505 46 58; 826 25 85
e-mail: marek.wigier@ierigz.waw.pl

