

ANDRZEJ CZYŻEWSKI*
SEBASTIAN STĘPIEŃ**

Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa

Wprowadzenie

Wspólna polityka rolna (WPR), od chwili jej powstania ponad pół wieku temu, systematycznie podlega przeobrażeniom. W ostatnich latach istotne zmiany dokonały się pod wpływem reformy luksemburskiej z 2003 r. oraz przeglądu średniookresowego *Health Check* z 2008 r. Przyjęte rozwiązania miały na celu przede wszystkim ograniczenie zakresu interwencji rynkowej, zmianę systemu płatności bezpośrednich poprzez zmniejszenie stopnia powiązania dopłat z produkcją i wprowadzenie obowiązkowej modulacji, zwiększenie nakładów finansowych na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, ochronę zasobów przyrodniczych oraz zarządzanie ryzykiem w rolnictwie. Należy podkreślić, że uzgodnienia te miały charakter zarówno ekonomiczny, jak i polityczny. W pierwszym przypadku kierunki zmian były następujące:

- historyczny system płatności bezpośrednich, wiążący wsparcie z wielkością i strukturą produkcji, okazał się nieefektywny, gdyż prowadził do powstania nadwyżek żywności w tych sektorach, które otrzymywały wsparcie. System oparty na zasadzie *decouplingu* (tj. oderwania płatności od produkcji) w mniejszym stopniu zniekształca warunki konkurencyjne zarówno w skali globalnej, jak i w skali UE, a rolnik sam decyduje o tym, co i w jakiej ilości produkować, kierując się sygnałami płynącymi z rynku;
- wprowadzenie modulacji (redukcji płatności bezpośrednich) dla największych gospodarstw podyktowane było faktem, iż większość wsparcia trafiała do go-

* Prof. dr hab. Andrzej Czyżewski – Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej (KMIGŻ), Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, e-mail: kmigz@ue.poznan.pl

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

spodarstw, w których możliwości dalszego wzrostu produktywności były mocno ograniczone, gdzie podtrzymywano dochody bez motywacji dla poprawy efektywności gospodarowania [Czyżewski, Kułyk 2008]. Prowadziło to do działań dostosowawczych polegających na usprawnieniu absorpcji środków unijnych, a nie poprawy wydajności i dotyczyło głównie państw UE-15, bowiem w przypadku nowych krajów członkowskich, takich jak Polska, wciąż występują obszary, gdzie możliwy jest wzrost wartości dodanej poprzez rozwój funkcji czysto rolniczych;

- ograniczenie interwencji rynkowej, poza presją ze strony WTO, było wynikiem niewykorzystania części instrumentów, co generowało koszty administracyjne. Utrzymano jednak pewien zakres wsparcia rynkowego, które powinno odgrywać rolę „siatki bezpieczeństwa” na wypadek pogorszenia koniunktury w rolnictwie. Całkowite zniesienie mechanizmów wsparcia w tym zakresie byłoby nieodwracalne i naraziłoby producentów rolnych na nieuzasadnione ryzyko spadku dochodów [Czyżewski, Poczta-Wajda, Stępień 2010, s. 28];
- wzmożono finansowanie rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR), które odgrywa istotną rolę modernizacyjną i prorozwojową, zwiększając konkurencyjność sektora rolno-żywnościowego. Ponadto takie rozwiązanie wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym, które przejawiają się w żądaniach polityki rolnej harmonijnie połączonej z polityką na rzecz obszarów wiejskich i uwzględniającą kwestie związane z jakością i zdrowotnością żywności oraz bioróżnorodnością krajobrazu przyrodniczego;
- w warunkach coraz większej zmienności koniunktury celowe było wprowadzenie nowych instrumentów zarządzania ryzykiem w celu stabilizacji dochodów producentów rolnych.

Z kolei polityczny charakter tych porozumień można rozpatrywać z punktu widzenia takich zagrożeń, jak renacjonalizacja finansowania WPR po 2013 r., za którą opowiada się część bogatszych krajów UE (przede wszystkim Wielka Brytania i Szwecja). Zamrożenie, a tym bardziej ewentualne zmniejszenie wspólnotowego budżetu na WPR oznaczałoby, że po 2013 r. biedniejsze państwa Unii nie byłyby w stanie zrekompensować prawdopodobnych dalszych redukcji cen rolnych, co doprowadziłoby do utraty zdolności konkurowania z tymi, których stać byłoby na finansowanie płatności z budżetów krajowych. Propozycje takie były zatem trudne do zaakceptowania przez biedniejsze państwa członkowskie UE, nie tylko dlatego, iż są one obecnie beneficjentem netto przepływów finansowych związanych z WPR, ale przede wszystkim z uwagi na niebezpieczeństwo różnicowania poziomu wsparcia sektora rolnego w ramach jednolitego rynku i tym samym zniekształcenia warunków konkurencji. Ostatecznie w porozumieniach z 2003 i 2008 r. pozostawiono WPR jako politykę wspólnotową, w zamian za korzystniejsze z punktu widzenia bogatszych państw członkowskich określenie zasad modulacji (niższe tempo wzrostu modulacji i element progresywności) oraz odejście od kryterium kohezji przy podziale środków pochodzących z modulacji [Czyżewski, Stępień 2009, s. 451–452].

W latach 2010–2011 kwestia kształtu wspólnej polityki rolnej rozpatrywana jest w aspekcie konstruowania budżetu UE na lata 2014–2020. W lipcu 2011 r., czyli na początku polskiej prezydencji w UE, unijny komisarz ds. rolnictwa, Dacian Cioloș, przedstawił legislacyjne propozycje reformy WPR (ich zarys pojawił się w listopadzie 2010 r.), a w 2012 r. Parlament Europejski uchwalił końcowy kształt budżetu¹. Polska jako jedno z większych państw członkowskich powinna aktywnie włączyć się w proces publicznej i politycznej debaty, która zadecyduje o przyszłych zmianach WPR. Wymaga to krytycznego podejścia do poszczególnych elementów polityki unijnej, jasnego określenia priorytetów oraz gotowości do zawierania kompromisu. Trzeba 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 wieś i rolnictwo 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 członkowskie²) i zewnętrznych (szybko rosnąca konkurencja na światowym rynku). Potrzebna jest więc kompleksowa ocena dotychczas funkcjonujących mechanizmów wsparcia sektora rolnego pod kątem widzenia efektywności ekonomicznej, adekwatności społecznej oraz kryteriów zdrowotnych i ekologicznych. WPR będzie ewoluować w kierunku polityki coraz trudniejszej, a pozyskanie środków pieniężnych wiązać się będzie ze spełnieniem innych niż do tej pory kryteriów osiągania nowych celów, przy rezygnacji z oczekiwań i postulatów dotyczących zwiększenia budżetu unijnego na wsparcie sektora rolnego.

O intensywności przygotowań do reformy WPR świadczy chociażby ostatni projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniający zasady systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników [*Proposal for a Regulation...* 2010]. Przewiduje on przyznanie Komisji Europejskiej uprawnień delegowanych i wykonawczych, dotyczących realizacji całego systemu płatności bezpośrednich, w tym zasad wzajemnej zgodności (*cross compliance*), co zdaniem autorów projektu ma służyć poprawie funkcjonowania mechanizmu wsparcia. Zgodnie z założeniami KE będzie miała wpływ na kształt aktów prawnych regulujących te elementy systemu dopłat, które traktuje się jako „inne niż istotne” (akty delegowane) lub tych, dla których potrzebne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów UE (akty wykonawcze). Obszar regulacji jest bardzo szeroki i zawiera m.in. tak kluczowe kwestie, jak: wykaz systemów wsparcia bezpośredniego i jego kontrola, przegląd rocznych pułapów finansowych dopłat, rozdział płatności bezpośrednich wśród rolników, zmniejszenie zakresu płatności w ra-

¹ Zgodnie z Traktatem Lizbońskim od 1 grudnia 2009 r. Parlament Europejski uzyskał prawo do współdecydowania o kształcie Wspólnej Polityki Rolnej i prawo do zgłaszania weta. Wcześniej posiadał on jedynie funkcję doradczą.

² Włączenie nowych państw członkowskich do UE spowodowało zwiększenie areалу ziemi rolniczej o 41%, a liczby gospodarstw rolnych o 142%, przy wzroście produkcji zaledwie o 19%.

mach modulacji i dyscypliny finansowej³, inne zmniejszenia i wykluczenia płatności, zmiany w odniesieniu do zasad wzajemnej zgodności, działanie systemu doradztwa rolniczego, przepisy dotyczące odsetka użytków zielonych oraz wiele innych.

Oceniając przedstawione w projekcie propozycje zmian funkcjonowania WPR, można stwierdzić, że Komisja Europejska dąży do rozszerzenia swoich uprawnień w zakresie tworzenia reguł polityki rolnej, a obszarów, które podlegać mają regulacji na pewno nie można zaliczyć do „innych niż istotne”. Sprawa jest o tyle dyskusyjna, że chodzi o przyznanie Komisji prawa do wydawania aktów delegowanych w zakresie spraw, które pozostają obecnie w gestii państw członkowskich⁴, co podważa zasadę pomocniczości⁵. Trzeba przecież przyjąć, że każdy kraj najlepiej orientuje się w specyfice swojego sektora rolnego i efektywniej dostosowuje poszczególne instrumenty wsparcia. Poza tym często nie jest jasne, dlaczego pewne zagadnienia mają być regulowane za pomocą aktów delegowanych, a inne, zbliżone w drodze aktów wykonawczych [por. Stankiewicz, Grzelak 2010]. Kwestia ta pozostaje nadal otwarta, natomiast sam przypadek projektu uczy, jak ważna, szczególnie po przyjęciu Traktatu Lizbońskiego przez państwa UE, jest polityczna dyskusja poprzedzająca wprowadzenie rozporządzeń unijnych.

Celem artykułu jest przedstawienie propozycji zmian wspólnej polityki rolnej w kontekście rozwoju polskiego rolnictwa. Szczególny nacisk kładzie się na kwestie związane z mechanizmem dopłat bezpośrednich, które w publicznej debacie zajmują najwięcej miejsca i których kształt nie został jeszcze do końca uzgodniony. Autorzy starają się przedstawić własne opinie na temat przyjętych uzgodnień, wypracowane w trakcie wielu konsultacji i seminariów nad kształtem przyszłej WPR. Jednocześnie opierają się na dokumentach rządowych, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej oraz stanowiskach instytucji naukowych i odnoszą się do postulatów tam zawartych. Ponieważ zamierzeniem publikacji jest m.in. pokazanie propozycji zmian w mechanizmie wsparcia, to po części ma ona charakter przeglądu. Takie podejście umożliwia pełniejsze zrozumienie ewolucji polityki rolnej UE i pozwala na dokonanie oceny przyszłych reform ze względu na racje polskiego rolnictwa. W pracy nie chodzi jednak o poddanie analizie i dyskusji każdej z wymienionych propozycji, gdyż

³ Dyscyplina finansowa to, obok modulacji, system redukcji skali dopłat bezpośrednich, uruchamiany w sytuacji przekroczenia „rocznego pułapu” wydatków na wspieranie rynków rolnych i na dopłaty bezpośrednie (obecnie nie jest stosowana w nowych krajach członkowskich).

⁴ Chodzi m.in. o kwestie związane z: określeniem przepisów dotyczących systemu SPS w zakresie regionalizacji płatności i w zakresie częściowego powiązania z produkcją, funkcjonowaniem systemu doradztwa rolniczego, kontrolą stosowania zasad współzależności i ochroną areału użytków zielonych oraz ze zmianami uprawnień dostępu rolnika do płatności w systemie płatności jednolitej.

⁵ Zasada pomocniczości (subsydiarności) UE oznacza, że na szczeblu wspólnotowym powinny być podejmowane tylko te działania, których przeniesienie na wyższy szczebel oznacza większą skuteczność i efektywność niż w przypadku pozostawienia tych działań w gestii rządów poszczególnych krajów członkowskich.

taki poziom szczegółowości wykluczyłby ocenę kompleksową i przekroczyłby ramy artykułu. Celowo więc punkt ciężkości został położony na aspekt aplikacyjny i wyjaśnienie kwestii proponowanych zmian i co ewentualnie mogą one oznaczać dla rolnictwa w Polsce.

1. Uzasadnienie dla interwencji w sektorze rolnym

Zanim przejdziemy do przedstawienia proponowanych kierunków zmian WPR i ich oceny z punktu widzenia polskiego rolnictwa, warto zastanowić się, jakie skutki dla sektora rolnego miałyby rezygnacja z instrumentów WPR i przyjęcie liberalnej optyki funkcjonowania gospodarki. Opcja liberalna posługuje się operatem racjonalności mikroekonomicznej i zakłada, że interwencjonizm państwowy (tu: unijny) jest nieuzasadnionym przywilejem sektora żywnościowego i obciąża kosztami całe społeczeństwo. Liberalne podejście do sektora rolnego pomija przy tym efekty zewnętrzne towarzyszące produkcji rolniczej, zarówno te negatywne, takie jak degradacja środowiska przyrodniczego, jak i te pozytywne, związane ze świadczeniem dóbr publicznych. Takie myślenie jest nieuzasadnione i wynika z osobliwości ziemi jako czynnika produkcji. Nie uwzględnia jego naturalnych właściwości (ograniczonej mobilności i podzielności) oraz niskiej elastyczności popytu (cenowej i dochodowej) na produkty żywnościowe w warunkach przymusu konsumpcji. Te uwarunkowania produkcji rolnej implikują nieefektywną, w sensie Pareto, alokację czynników produkcji, co prowadzi do ich odpływu w kierunku bardziej efektywnych sektorów [Czyżewski 2007, s. 16]. W długim okresie występuje więc „drenaż” wartości dodanej, od rolnictwa do przetwórcy, straty zaś z okresu dekoniunktury nie są rekompensowane rentami w fazie ożywienia. W ogólnym szacunku skalę tego drenażu można określić w Polsce średniorocznie na 7–8% realnej produkcji globalnej rolnictwa (z uwzględnieniem dopłat) w zamkniętym cyklu koniunkturalnym trwającym 10 lat⁶.

Jak pisze J.S. Zegar, osobliwością rolnictwa jest to, „że na ogół rozwiązywaniu kwestii agrarnej w ujęciu ekonomicznym towarzyszy narastanie kwestii chłopskiej w ujęciu społecznym. (...) Powodowane jest to głównie przez działanie mechanizmu rynkowego, za którego pośrednictwem znaczna część nadwyżki ekonomicznej tworzonej w rolnictwie jest wyprowadzana poza rolnictwo” [Zegar 2010a]. Stąd, w celu utrzymania zdolności sektora rolnego do reprodukcji rozszerzonej, konieczna jest aktywna polityka państwa z nieautomatycznymi stabiliza-

⁶ Wynika tak z badań B. Czyżewskiego i A. Mrówczyńskiej-Kamińskiej. Zakładają oni, że rok 2000 był „najgorszym” dla rolnictwa rokiem cyklu 1995–2005, a rok 2005 rokiem „najlepszym”. W takim ujęciu saldo rent w kolejnych latach fazy kryzysu i ożywienia (np. 2004/1999, 2003/1998) było stałe i wynosiło ok. –4,2 mld zł, co przy produkcji globalnej na poziomie wahającym się od 52 do 63 mld zł w cenach z 1995 r. daje ten szacunek. Por. Czyżewski, Mrówczyńska-Kamińska [2010].

torami koniunktury, ponieważ sam mechanizm rynkowy tego problemu nie rozwiąże. Kluczowa staje się właściwa relacja pomiędzy polityką makroekonomiczną państwa w sferze kreacji pieniądza i wydatków budżetowych (polegająca na zrównoważeniu odchyleń od punktu równowagi polityki monetarnej i fiskalnej) a polityką rolną i jej efektami [Czyżewski, Kułyk 2010]. Przemienność opcji monetarnej i fiskalnej (restrykcyjnej i ekspansywnej) w polityce gospodarczej gwarantuje względne zrównoważenie otoczenia makroekonomicznego sektora rolnego i wpływa pozytywnie na sytuację dochodową gospodarstw rolnych [Czyżewski 2009].

Polityka ta jest szczególnie ważna w warunkach pogłębiania się procesów globalizacji, przejawiających się między innymi w koncentracji czynników wytwórczych i narastaniu nierówności w stosunkach podziału i deprecjacji rolnictwa. Globalizacja powoduje, że rynek ze zdwojoną siłą przebiega w kierunku efektywności mikroekonomicznej (dzisiaj korporacyjnej), a bazując na relacjach efektywnościowych nie rozwiązuje ani problemu żywnościowego, ani problemu dochodowego, a rodzi nowe wyzwania, ponieważ efekty zewnętrzne, głównie środowiskowe, przenoszone są na poziom globalny [Zegar 2010a]. Występuje więc potrzeba dostosowań do mechanizmów globalizacji, a jednocześnie stworzenia instrumentów koordynacji na poziomie ponadnarodowym. Taką próbę podejmuje od wielu lat Unia Europejska, tworząc instrumenty wspólnej polityki rolnej. Brak koordynacji tej polityki w UE, przy jednoczesnej redukcji wsparcia krajowego, mógłby doprowadzić do scenariusza, w którym państwa konkurowałyby wyłącznie za pośrednictwem cen światowych i efektywności mikroekonomicznej, przy założeniu globalnej standaryzacji jakości i konsumpcji. Zatem żywność byłaby produkowana tam i przez tych, którzy robią to najtaniej.

Teoretycznie, ze względów np. politycznych (nie ekonomicznych!) można by wobec tego zrezygnować z interwencji wobec rolnictwa [Czyżewski, Kułyk 2010] i rzec się samowystarczalności żywnościowej, wszak można potrzebne produkty nabyć na globalnym rynku. Doświadczenie ostatnich lat uczy jednak, że w okresach nieurodzaju państwa sięgają po instrumenty ograniczające sprzedaż surowca na zagraniczne rynki (np. w wyniku klęski nieurodzaju zbóż w 2010 r. Rosja wprowadziła zakaz ich eksportu). Ponadto, jak wynika z badań IERiGŻ PIB w Warszawie [Goraj 2009a], sama rezygnacja z dopłat bezpośrednich oznaczałaby konieczność podniesienia cen artykułów rolnych o 20% lub obniżenia kosztów wykorzystywanych czynników produkcji (bez nakładów własnych) o 33%, aby utrzymać obecny poziom i parytet dochodów rolniczych w Polsce. Odejście od przyjętego paradygmatu rozwoju rolnictwa nie wydaje się więc ani zasadne, ani możliwe.

Zatem dalsze finansowanie polityki rolnej z budżetu unijnego ma sens dlatego, że wieś swoich problemów bez zewnętrznej pomocy nie rozwiąże. Potrzebne są odpowiednie instrumenty, które zmodernizują produkcję, poprawią infrastrukturę, stworzą warunki do powstania alternatywnych źródeł zarobkowania itp. Wartości dodanej w rolnictwie nie można rozpatrywać wyłącznie w wymiarze finansowym. Ma ona bowiem swoje źródło w realizacji nadrzędne-

go celu, jakim jest dążenie do stworzenia warunków, w których rolnictwo będzie wielofunkcyjne, rynkowo zrównoważone i będzie w stanie utrzymać obszary wiejskie, tj. chronić przyrodę oraz wносить istotny wkład do witalności wiejskiego życia. W warunkach rynkowych rolnicy poddawani są ogromnej presji na zwiększanie produktywności, skali produkcji i specjalizację, co utrudnia pełnienie funkcji pozakomercyjnych. Jednocześnie rynek, kierując się zasadą wyrównywania kosztów krańcowych, sprzyja koncentracji produkcji rolnej w regionach do tego przystosowanych, a zaniku produkcji na obszarach o mniej korzystnych warunkach przyrodniczych i ekonomicznych. To sprawia, że deklaracje odnośnie do zrównoważenia i stworzenia europejskiego modelu rolnictwa często rozmiągają się z realnymi procesami [Zegar 2010b, s. 14]. Stawia się tym samym hipotezę, że wdrożenie zasad wspólnej polityki rolnej koryguje zawodności mechanizmu rynkowego (część nadwyżki ekonomicznej, która w warunkach rynkowych „wycieka” do pozarolniczych sektorów, wraca do rolnictwa, głównie poprzez system podatkowy) i jest zasadne z punktu widzenia efektywności ekonomicznej, ale również ze względów społecznych i środowiskowych. Nieadekwatny do bieżącej sytuacji staje się paradygmat rozwoju rolnictwa głównie na drodze industrializacji, poprzez postęp techniczny i oderwanie od naturalnego ekosystemu Ziemi. Potrzebne są mechanizmy, które pchać będą działania w kierunku zwiększenia udziału organicznych metod wytwarzania żywności i poszukiwania postępu z poszanowaniem społeczności lokalnej i środowiska.

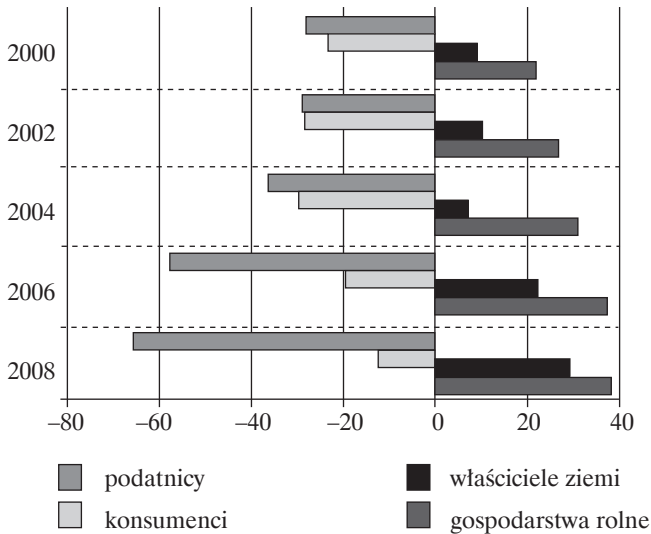
2. Propozycje zmian wspólnej polityki rolnej UE z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa

W toczącej się dyskusji nad kształtem wspólnej polityki rolnej po 2013 r. pojawiają się trzy różne koncepcje. Pierwsza z nich to utrzymanie *status quo*, z ograniczonymi poprawkami w niektórych obszarach (np. bardziej sprawiedliwa dystrybucja płatności bezpośrednich pomiędzy kraje członkowskie). Propozycja druga to bardziej zrównoważone i ukierunkowane wsparcie, a zarazem bardziej zrozumiałe dla podatników UE, finansujących w coraz większym stopniu unijną politykę rolną (rys. 1). Trzeci pomysł to radykalne ograniczenie interwencji rynkowej i dopłat do dochodów, a skoncentrowanie się na celach środowiskowych i klimatycznych [Buckwell 2010]. Która z trzech opcji zostanie wybrana jako ostateczna, będzie zależać od woli politycznej państw członkowskich i stanowisk różnych organizacji (np. organizacje rolnicze i COPA popierają koncepcję pierwszą, a ekolodzy opowiadają się za trzecim rozwiązaniem). Najbardziej prawdopodobna wydaje się propozycja pośrednia, wprowadzająca zmiany, które powinny zaowocować zwiększeniem intensywności „zielonego koloru” WPR, tj. roli dobrostanu środowiska naturalnego [Zegar 2010b, s. 13]. Pytanie tylko, czy leży ona w interesie polskiego rolnictwa. Poniżej zostaną przedstawione te

kwestie, które zdaniem autorów są szczególnie ważne i muszą być brane pod uwagę podczas ustaleń kierunków reform wspólnej polityki rolnej.

Rysunek 1

Szacunkowa dystrybucja środków i kosztów WPR w latach 2000–2008 (mld euro)

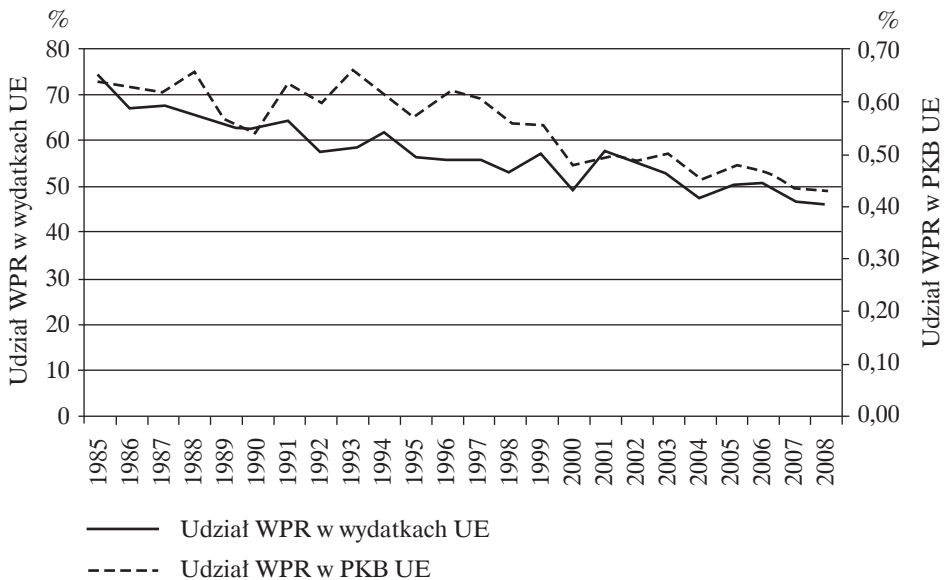


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Moreddu [2010, s. 92].

Jedną z kluczowych spraw jest perspektywa renacjonalizacji polityki rolnej, czyli przerwania ciężaru wsparcia sektora rolnego ze środków unijnych na budżety krajowe, a pozostawienie na poziomie unijnym tylko elementu środowiskowego (trzecia z przedstawionych powyżej propozycji reform). Już debata polityczna w 2005 r. nad budżetem na lata 2007–2013 ujawniła dążenia niektórych państw do wprowadzenia ograniczeń w poziomie alokacji środków na finansowanie WPR. Taki scenariusz oznaczałby obniżkę całkowitego wsparcia rolnictwa, ponieważ zabrakłoby dodatkowych środków na zrekompensowanie dalszych redukcji interwencji cenowej. Doprowadziłoby to do utraty zdolności konkurencyjności biedniejszych państw z tymi, których stać byłoby na finansowanie płatności z budżetów krajowych. Propozycje te są zatem trudne do zaakceptowania przez część państw członkowskich, w tym Polskę, nie tylko dlatego, iż są one obecnie beneficjentem netto przepływów finansowych związanych z realizacją WPR, ale przede wszystkim z uwagi na niebezpieczeństwo nierównego wsparcia w ramach jednolitego rynku i tym samym zniekształcenia warunków konkurencji. Sektor rolny w UE jest ogromnie zróżnicowany, a jednolity rynek preferuje rolnictwo industrialne, o większej intensywności produkcji, koncentracji i specjalizacji. Taki typ rolnictwa występuje w większości krajów UE-15, które od 50 lat wspierane ze środków WPR wykształciły struktury konkurencyjne względem nowych państw członkowskich. Ograniczenie więc budżetu dla wszystkich krajów Unii z pewnością byłoby dla nich niekorzystne.

Rysunek 2

Udział wydatków na WPR w łącznych wydatkach budżetu unijnego oraz w PKB UE



Źródło: European Commission, DG Agri – Unit L. 1, Bruksela [2010].

Trzeba sobie poza tym zdać sprawę i mocno to podkreślać w uzasadnieniu kontynuacji obecnego poziomu wsparcia, że udział wydatków na realizację wspólnej polityki rolnej systematycznie spada od połowy lat osiemdziesiątych i stanowi dziś nieco ponad 40% łącznych wydatków budżetu unijnego⁷ (ponad 70% w latach 80.!) i zaledwie 0,45% PKB UE (rys. 2). Odbyna się to jednocześnie w warunkach dynamicznego wzrostu kosztów produkcji rolnej (o ponad 40% od 2000 r.), przy obniżeniu się średnich cen rolniczych (o 10% od 2000 r.) [Moreddu 2010].

Tymczasem od rolnictwa wymaga się coraz więcej, nie tylko gwarancji odpowiedniej podaży surowców rolnych, ale także spełnienia wielu funkcji pozaprodukcyjnych. Konsument europejski nie napotyka dzisiaj problemu niedoboru żywności (jak po II wojnie światowej), ale coraz większą wagę przywiązuje do możliwości korzystania z walorów krajobrazowych i kulturowych wsi. W rezultacie gospodarstwa rolne poszerzają zakres wykonywanych zadań o dostarczanie usług dla ogółu społeczeństwa, tzw. dóbr publicznych⁸. Wyrażają się one poprzez „produkcję” czystego powietrza (w wyniku fotosyntezy i sekwestracji

⁷ W roku 2009 łączne wydatki na WPR wynosiły 52 mld euro, z czego płatności bezpośrednie stanowiły 76%, interwencja rynkowa – 8%, a wydatki w ramach II filara – 16%. Por. Moreddu [2010].

⁸ Według P. Samuelsona dobra publiczne to dobra, w przypadku których nikt nie jest wyłączony z korzyści wynikających z ich użytkowania (brak wyłączenia z konsumpcji), a powiększenie się liczby użytkowników nie eliminuje ani nie pomniejsza możliwości jednoczesnego korzy-

węgla), ochronę wód gruntowych, użytków rolnych, zapewnienie bioróżnorodności i krajobrazu, tworzenie warunków do rekreacji, a także utrzymanie dziedzictwa kulturowego wsi [Baldock 2009]. Swego rodzaju dobrem publicznym będzie także tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich. W przypadku polskiego rolnictwa funkcja ta jest szczególnie istotna, z uwagi na strukturę zatrudnienia⁹. Ponadto wprowadzenie zasad wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) narzuciło obowiązek przestrzegania restrykcyjnych norm w procesie produkcji żywności, w wyniku czego unijne produkty rolne cechują się wysoką jakością i walorami smakowymi, a co najważniejsze, są bezpieczne dla konsumenta. O ile jednak za dostarczone produkty rolnik wynagradzany jest poprzez mechanizm rynkowy, o tyle w przypadku dóbr publicznych taka zapłata nie występuje¹⁰. Wobec powyższego wydatki w ramach WPR muszą stanowić swego rodzaju rekompensatę za świadczenie usług nieopłaconych przez rynek.

Na problem wydatków na WPR należy spojrzeć jeszcze z innej perspektywy. Otóż trzeba sobie zdać sprawę, iż efektywność ekonomiczna nie może być jedynym kryterium oceny polityki rolnej UE ze względu na osobliwości czynnika ziemi. Należy wziąć pod uwagę, że ze względu na wydłużony okres zwrotu kapitału zainwestowanego w produkcję rolniczą, w warunkach przymusu konsumpcji, produkcja surowców rolnych nigdy nie będzie konkurencyjna wobec pozarolniczych alokacji nakładów inwestycyjnych. Mówiąc inaczej, istnieje konieczność wytwarzania produktów żywnościowych, jednak odbywa się to przy ograniczonej konkurencyjności względem innych zastosowań kapitału. Mechanizm rynkowy, który nie pozwala na wytworzenie i alokację nadwyżki ekonomicznej w sektorze rolnym, deprecjonuje jego pozycję w stosunku do bliższego i dalszego otoczenia. Krytyka polityki wsparcia unijnego rolnictwa, tak częsta w przekazach medialnych, wynika zatem z braku znajomości prawidłowości dotyczących właściwości (rent) czynnika ziemi. Reasumując, z punktu widzenia interesów rolnictwa UE, a tym bardziej polskiego, należy pozostawić wspólnotowy charakter WPR i dotychczasowy (przynajmniej) poziom jej finansowania.

O konieczności dążenia do utrzymania na dotychczasowym poziomie wspólnotowego wsparcia unijnego dla rolnictwa niech świadczą korzyści, jakie do tej pory udało się uzyskać dla polskiego rolnictwa po akcesji do UE. Otóż Polska,

stania z danego dobra przez innych użytkowników (nie są konkurencyjne w konsumpcji). Por. Samuelson [1954, s. 387–389].

⁹ Na obszarach wiejskich w 2008 r., według metody BAEL, pracowało 6,1 mln osób (38,2% ogółu pracujących w Polsce). W samym rolnictwie liczba ta wynosiła 2,1 mln osób, co stanowi 13,1% ogółu pracujących w kraju. Por. *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2009* [2010].

¹⁰ Otwarte pozostaje pytanie, czy koszty poniesione w związku z przestrzeganiem zasad wzajemnej zgodności mogą być rekompensowane odpowiednio wyższą ceną produktów rolnych sprzedawanych przez rolnika. Wydaje się, że w wyniku liberalizacji handlu światowego i zmniejszenia barier celnych dla utrzymania konkurencyjności międzynarodowej konieczne jest stopniowe wyrównywanie cen do poziomu światowego. Dlatego w celu utrzymania parytetu dochodów rolniczych niezbędne jest wsparcie gospodarstw rolnych. Taką funkcję pełnić mają przede wszystkim dopłaty bezpośrednie.

razem ze swoim rolnictwem i wsią, stała się beneficjentem netto budżetu unijnego (relacja wpływów w ramach WPR do składki Polski do budżetu UE wynosiła ponad 1,5). Do najważniejszych korzyści z integracji dla polskiego rolnictwa należy zaliczyć [Czyżewski 2010, s. 164–166; Wilkin 2010, s. 175–176]:

- Włączenie polskich instytucji i gospodarstw rolnych w system WPR i innych polityk wspólnotowych, co przyczyniło się do zwiększenia poziomu wsparcia rolnictwa¹¹. Wydatki budżetowe na sektor rolny po integracji Polski z UE wzrastały głównie dzięki współfinansowaniu programów unijnych oraz finansowaniu płatności obszarowych. Poziom tych wydatków systematycznie się zwiększał w latach 2004–2008. W stosunku do okresu przedakcesyjnego znacznie wzrósł też udział wydatków na sektor rolny w łącznych wydatkach budżetowych. Relacja ta w 2009 r., tj. po pięciu latach członkostwa była 2,7 razy wyższa niż w 2004 r.
- Wzrost realnej wartości produkcji rolniczej i zwarcie nożyc cenowych na korzyść rolnictwa¹², co skutkowało wydatnym zwiększeniem poziomu dochodów w polskim rolnictwie i obniżeniem dysparytetu pomiędzy dochodami rolniczymi a średnim wynagrodzeniem w gospodarce narodowej (tab. 1). Przez pierwsze pięć lat członkostwa dochody realne producentów rolnych wzrosły o ponad 110%, głównie za sprawą dopłat bezpośrednich, z których skorzystało ponad 80% rolników.
- Ożywienie inwestycji w rolnictwie i modernizacja wyposażenia, co prowadzi do poprawy standardów produkcji i jakości produktów żywnościowych.
- Uzyskanie dodatniego salda obrotów produktami rolno-żywnościowymi dzięki uzyskaniu pełnego dostępu do Jednolitego Rynku Europejskiego oraz stosowaniu tych samych instrumentów wspierania eksportu, które stosowały kraje UE-15.

Wśród innych pozytywnych efektów integracji należy wymienić znaczny postęp w sferze edukacyjnej rolników, poprawę nastrojów mieszkańców wsi, a także zmianę nastawienia do tego sektora. Pośrednio rolnicy i mieszkańcy wsi wykorzystali efekt ożywienia gospodarczego, które rozpoczęło się w Polsce po 2004 r. i objawiło się m.in. zwiększeniem popytu wewnętrznego mieszkańców na żywność. Daje się zauważyć mnożnikowe efekty programów unijnych chociażby przy realizacji PROW.

¹¹ Łączne wsparcie sektora rolnego po akcesji do UE (do 31 stycznia 2010 r.) kształtowało się na poziomie ponad 75 mld zł, z czego 46,9 mld zł (62,3%) stanowiły dopłaty bezpośrednie, środki z PROW na lata 2004–2006 wyniosły 10,9 mld zł (14,5%), środki z PROW na lata 2007–2013 to 12,0 mld zł (16,0%), a pieniądze w ramach SPO 2004–2006 stanowiły 5,4 mld zł (7,2%). Por. dane MRiRW [www.minrol.gov.pl].

¹² W latach 2004–2009 wartość realnej produkcji rolniczej wzrosła w porównaniu z okresem 1999–2003 o ponad 17% przy wzroście zużycia pośredniego o 13,5%. Z kolei indeks nożyc cen (relacja cen otrzymywanych przez rolników do cen produktów nabywanych) wyniósł w latach 2004–2008 98,5, wobec wartości 88,6 w okresie 2000–2003. Por. Poczta [2010], Seremak-Bulge, Rembeza [2009].

Tabela 1

Znaczenie dopłat bezpośrednich z budżetu UE w dochodach rolniczych w Polsce w latach 2003–2008

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dochód na osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie (zł)	4 259	10 290	8 252	9 984	12 690	10 609
Dopłaty na osobę pełnozatrudnioną (zł)	402	4 009	3 882	5 198	5 352	4 772
Relacja dochodu rolniczego do średniego wynagrodzenia w gospodarce (%)	24,2	56,2	43,3	50,3	58,8	45,5
Udział dopłat w dochodzie rolniczym (%)	9,4	39,0	47,0	52,1	42,2	45,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie prezentacji Goraj [2009b].

Wyżej wymienione argumenty stanowią dostateczny dowód na to, że rolnictwo polskie w ogromnym stopniu korzysta ze środków WPR i dalszy rozwój tego sektora wymaga utrzymania unijnego finansowania. Dlatego z zadowoleniem należy przyjąć stanowisko unijnego komisarza ds. rolnictwa Daciana Cioloşa, który deklaruje chęć utrzymania wysokiego udziału WPR w unijnym budżecie. Uzasadnia to koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w całej Europie¹³, a nie jedynie zagwarantowania rolnikom stabilnych dochodów. Utrzymanie wsparcia WPR na dotychczasowym poziomie umożliwi przeprowadzenie niezbędnych reform, m.in. w zakresie systemu dopłat bezpośrednich [*Hearing with Mr Dacian Cioloş...* 2010].

Z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa niezwykle istotna jest ewolucja systemu dopłat bezpośrednich w kierunku wyrównania poziomu wsparcia we wszystkich krajach UE i odejście od historycznych progów¹⁴, co spowoduje przesunięcie środków od „starych” do „nowych” państw unijnych. Zrównanie stawek płatności bezpośrednich uzasadnia się faktem, iż stosowanie różnych sys-

¹³ Rolnictwo UE powinno również uczestniczyć w rozwiązywaniu kwestii globalnego bezpieczeństwa żywnościowego, dysponuje bowiem większym potencjałem produkcyjnym i potrafi zapewnić wzrost podaży żywności przy zachowaniu standardów dotyczących ochrony środowiska, co jest szczególnie istotne w aspekcie zmian klimatycznych.

¹⁴ Przy obliczaniu poziomu wsparcia brano pod uwagę średnie plony z ha upraw i powierzchnię bazową dla danego kraju (regionu). Rzecz w tym, że w okresie, dla którego obliczono plony dla Polski (1994/95–1998/99), plony były relatywnie niskie – 3 tony/ha, przy średniej dla UE-15 prawie 5 ton/ha. Stąd różnice w poziomie wsparcia między „starymi” krajami UE a „nowymi”. Trzeba jednak pamiętać, że rolnictwo unijne było wspierane od lat 60., dzięki czemu kraje UE-15 osiągnęły wyższy poziom intensyfikacji produkcji. Kraje UE-12 takiego wsparcia nie otrzymały, stąd stosowanie tej samej metody do obliczania stawki dopłat wydaje się nieuzasadnione.

temów ustalania wysokości dopłat – jak to ma miejsce obecnie¹⁵ – powoduje powstanie dużych dysproporcji w wysokości stawek i zakłóca warunki konkurencji pomiędzy państwami (rys. 3). Poza tym możliwości wzrostu wartości dodanej poprzez zwiększenie płatności dla nowych państw członkowskich są dużo wyższe niż w przypadku krajów UE-15, gdzie takie możliwości były mocno ograniczone, a ponadto mamy tam często do czynienia z podtrzymywaniem dochodu bez motywacji do poprawy efektywności gospodarowania [Czyżewski, Stępień 2010, s. 58]. Do tej pory, w toku dyskusji nad przyszłym kształtem systemu dopłat bezpośrednich, wypracowano następujące koncepcje [Chmielewska-Gill i in. 2010, s. 11]:

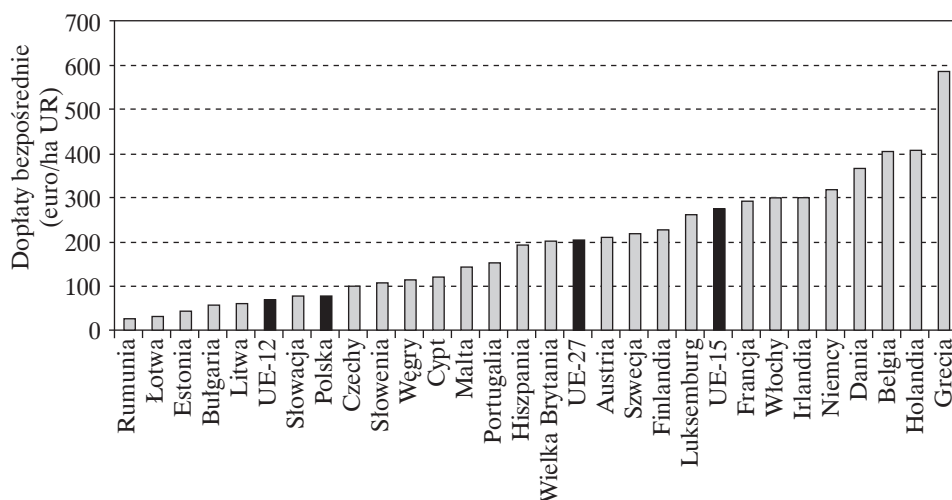
- Koncepcja kontraktowego systemu płatności (L.P. Mahe, J.Ch. Bureau) – zakłada wprowadzenie trójpoziomowego, opartego na kontraktach systemu płatności zastępującego I i II filar. Pierwszy poziom to podstawowa płatność na gospodarstwo, drugi obejmuje kompensację naturalnych utrudnień produkcji (dzisiejsze ONW), a trzeci to środki dla tzw. zielonych stref o wysokiej wartości przyrodniczej. Prawa do płatności są uzależnione od spełnienia przez gospodarstwo rolne odpowiednich funkcji w postaci dóbr publicznych.
- Koncepcja bezpieczeństwa żywnościowego i środowiskowego [Buckwell 2009] – oznacza powrót do jednofilarowej WPR, na kształt dzisiejszego II filara. Płatności bezpośrednie mają mieć formę przejściową i stopniowo być ograniczane (poza produkcją zagrożoną wygaśnięciem). W zamian za to pieniądze byłyby kierowane do rolników gwarantujących dobra publiczne, na tworzenie instrumentów zarządzania ryzykiem czy też wsparcie obszarów cennych przyrodniczo.
- Koncepcja filara dobra publiczne [Zahrnt 2009] – dotyczy zastąpienia obecnych filarów WPR dwoma nowymi, odmiennymi koncepcyjnie. Pierwszy filar to tzw. filar dóbr publicznych (środki za dostarczanie tych dóbr), drugi filar – uznaniowy – wspierałyby dochody rolników i procesy modernizacyjne gospodarstw (dzisiejsze płatności bezpośrednie i instrumenty II filara). Uznaniowy charakter systemu polegałby na dowolności podziału środków przez kraje członkowskie ze względu na różne rodzaje wsparcia. Jednocześnie II filar miałby charakter przejściowy.
- Koncepcja bardziej sprawiedliwej, ekologicznej i zrównoważonej WPR [Lyon 2010] – według tej koncepcji WPR pozostałaby polityką w pełni wspólnotową w jej dotychczasowym rozmiarze. W I filarze powinna istnieć podstawowa, bezpośrednia płatność obszarowa dla wszystkich rolników w UE, w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego konsumentom europejskim i wysokiej jakości żywności. Powinna być ona obliczana według areалу i oparta na obiektywnych kryteriach, takich jak współczynnik siły nabywczej (okres przejściowy dla tego systemu to 10 lat). Płatność obszarowa miałaby być uzupeł-

¹⁵ Warto przypomnieć, że model regionalny stosuje Malta i Słowenia, model mieszany (hybrydowy) występuje m.in. w Niemczech, Danii, Wielkiej Brytanii, model historyczny stosują m.in. Francja, Hiszpania, Włochy, a w nowych państwach członkowskich (m.in. w Polsce, Czechach, Węgrzech) działa system płatności obszarowej.

niona o składnik związany z ochroną środowiska (tzw. *greening component*) i dodatkowe wsparcie dla obszarów specyficznych [The CAP towards 2020... 2010]. Z kolei w ramach II filara byłyby finansowane działania zapobiegające wyludnianiu się wsi, związane z modernizacją rolnictwa, działaniami ekologiczno-środowiskowymi oraz zapewniające rolnikom wynagrodzenie za dostarczanie dóbr publicznych.

Rysunek 3

Średnia wielkość dopłat bezpośrednich w krajach UE w 2008 r.



Źródło: European Commission, DG Agri – Unit L. 1, Bruksela 2010.

Właśnie ta ostatnia propozycja znalazła się w przyjętym w lipcu 2010 r. przez Parlament Europejski projekcie dotyczącym kształtu WPR po 2013 r.¹⁶, tzw. Raplocie Lyona, który opowiada się za „sprawiedliwym podziałem płatności w ramach WPR” i stanowi, iż „płatności historyczne są nieuzasadnione, nieuczciwe i do 2020 r. powinny zniknąć” [Lyon 2010]. Koncepcja G. Lyona wprowadzająca we wszystkich państwach ten sam system, który wylicza wielkość dopłat na podstawie obszarów użytków rolnych i rozszerza zakres *decouplingu*¹⁷, jest w tym względzie bardziej niż dotychczas korzystna dla Polski, ponieważ zwiększa jej

¹⁶ Jest to dokument deklaracyjny, niczego nie przesądający, ale mający duże znaczenie polityczne i ukierunkowujący dalszą debatę nad przyszłością WPR. Będzie on brany pod uwagę przy opracowywaniu ostatecznych rozwiązań w pracach Komisji Europejskiej. Komisja Europejska ma przedstawić propozycję dotyczącą nowej WPR po 2013 r. w lipcu 2011 r. i wówczas Parlament Europejski będzie miał współdecydujący z rządami głos w tej sprawie.

¹⁷ *Decoupling*, tj. oddzielenie płatności bezpośrednich od poziomu i struktury produkcji rolnej, został wprowadzony w trakcie reformy WPR z 2003 r., ale w wielu krajach nadal występuje możliwość częściowego uzależniania wsparcia od poziomu i struktury produkcji. Propozycja dalszego rozszerzenia *decouplingu* jest krokiem w dobrym kierunku. System, w którym o otrzymaniu dotacji decyduje wielkość pól, ukierunkowuje rolnika na działalność najbardziej wspieraną finansowo, co w przeszłości prowadziło do powstania nadwyżek w tych dziedzinach

udział w rozdysponowaniu środków z I filara. Jednocześnie taki model jest prosty i tani w obsłudze, chociaż zarzuca mu się, że zbyt uzależnia wsparcie od powierzchni posiadanej ziemi, co rodzi pokusę zakupu gruntu w celach spekulacyjnych, a poza tym ogranicza obrót ziemią rolniczą, utrudniając przemiany agrarne.

Pozytywnie można także ocenić utrzymanie systemu dwufilarowego, a w ramach I filara pozostawienie krajom członkowskim prawa do pewnej elastyczności w rozdysponowaniu środków oraz możliwości wsparcia produkcji we wrażliwych sektorach albo na trudnych terenach górskich [Skulimowska 2010, s. 16–18]. Negatywnie natomiast należy odnieść się do tych części cytowanego raportu, które mówią o dochodzeniu do jednolitej płatności obszarowej we wszystkich państwach UE aż do 2020 r. Według autora tej propozycji taki czas (tzw. *phasing-in*) jest niezbędny na dostosowanie się tych krajów, które obecnie stosują płatności oparte na kryterium historycznym. Z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa trzeba negocjować skrócenie tego okresu, aby dopłaty bezpośrednie były wyrównywane, jeśli nie od 2014 r., to np. 2–3 lata później. Kwestią sporną jest ponadto zastosowanie kryterium siły nabywczej przy wyliczaniu stawki płatności obszarowej, co oznaczałoby mniejszą kwotę dla takich państw jak Polska. Tymczasem koszty produkcji rolnej (nawozów, pasz, usług itp.) są w Polsce coraz bardziej zbliżone do poziomu krajów UE-15. Oczekuje się zatem rzeczywistego wyrównania wsparcia. Jednocześnie nie można przy uzasadnieniu różnicowania stawek dopłat brać pod uwagę niższych kosztów pracy w polskim rolnictwie. Wynika to bowiem z dużo wyższego zatrudnienia i, tym samym, niższej wydajności pracy, co skutkuje niższymi dochodami na jednostkę siły roboczej. Wykorzystanie niższych dochodów (w rozumieniu kosztów pracy) dla różnicowania wsparcia jest działaniem wbrew idei spójności [Pocztą 2010, s. 50].

Dlatego dla krajów takich jak Polska najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie jednolitych zasad naliczania dopłat we wszystkich państwach UE (poprzez system SAPS). Ten model płatności, nazwany *flat rate*, w największym stopniu eliminuje różnicowanie stawek wynikające z historycznych wielkości pól referencyjnych, a przy tym jest najprostszym i najtańszym w obsłudze. Ma również swoje uzasadnienie, jeśli uznamy, że rolnictwo jako dostawca dóbr publicznych czyni to głównie przez użytkowanie ziemi, czyli właśnie obszar użytków rolnych w poszczególnych krajach powinien być kryterium alokacji kopert płatności bezpośrednich [Pocztą 2010, s. 46]. Z szacunków wynika, iż przy jego zastosowaniu udział Polski w rozdysponowaniu środków z I filara WPR zwiększyłby się z niecałych 7% do około 9%. Uwzględniając także dotychczasowy podział środków na obszary wiejskie, Polska mogłaby liczyć na ponad 10 mld euro rocznie z budżetu unijnego, co stanowi ponad 10% łącznych wydatków na rolnictwo UE (tab. 2). Jednakże ze względu na znaczne obniżenie wsparcia w krajach, które są największymi płatnikami netto, rozwiązanie to budzi ich zdecydowany sprzeciw.

produkcji. *Decoupling* zmniejszy presję na podnoszenie produkcji i pozwoli rolnikom kierować się sygnałami płynącymi z rynku.

Tabela 2
Poziom wsparcia Polski i wybranych krajów UE w ramach WPR

Kraje	Poziom dopłat w 2013 r. (mln euro)	Poziom dopłat wg systemu <i>flat rate</i> dla wielkości z 2013 r. (mln euro)	Udział kraju w I filarze wg systemu <i>flat rate</i> (%)	I filar <i>flat rate</i> + II filar łącznie (mln euro)	Całkowity udział wsparcia w wydatkach WPR (%)
Francja	8 521	7 263	15,93	8 183	14,0
Grecja	2 217	1 077	2,36	1 607	2,7
Hiszpania	5 139	6 591	14,46	7 622	13,0
Holandia	898	506	1,11	576	1,0
Niemcy	5 853	4 470	9,81	5 632	9,6
Polska	3 045	4 084	8,96	5 974	10,2
Portugalia	606	920	2,02	1 481	2,5
Czechy	909	931	2,04	1 333	2,3
Rumunia	1 620	3 627	7,96	4 773	8,1
Wielka Brytania	3 988	4 266	9,36	4 923	8,4
Włochy	4 370	3 366	7,39	4 551	7,8

Źródło: Poczta [2010, s. 47–49].

W stanowisku francusko-niemieckim w sprawie WPR po 2013 r. z września 2010 r. [*Franco-German Position...* 2010] znajdujemy zapis, iż „system *flat rate* nie jest sprawiedliwy i nie odzwierciedla sytuacji ekonomicznej w krajach UE. Stawka płatności powinna brać pod uwagę poziom rozwoju gospodarczego i udział danego państwa w budżecie unijnym”¹⁸. Być może pod naciskiem tych krajów w ostatniej propozycji reformy WPR komisarza Daciana Cioloşu, popieranej przez Komisję Europejską¹⁹, czytamy, iż nie ma logicznego uzasadnienia ani z punktu widzenia

¹⁸ Pozytywna zależność pomiędzy regionalnym poziomem płatności na hektar a poziomem lokalnego PKB *per capita* wymaga ostrożnej interpretacji. Argumentacja, jaką można tu przytoczyć, przedstawia się następująco. Relatywnie wyższy poziom PKB *per capita* można traktować jako miarę relatywnej zamożności danego regionu. W takim regionie producenci rolni będą musieli otrzymywać stosunkowo wysokie zwroty z użytkowanych czynników produkcji (ziemi, kapitału i pracy), gdyż w przeciwnym razie nie będą oni w stanie konkurować o nie z innymi sektorami gospodarki. W tym kontekście płatności w ramach WPR widzieć można jako czynnik pozwalający na utrzymanie zasobów w rolnictwie na poziomie wyższym aniżeli ten, który wskazywałby rynek [Esposti 2007, s. 116–134]. Fakt ten powinien być brany pod uwagę zwłaszcza w kontekście rozważań na temat zachowania walorów przyrodniczych danych terenów czy też problemu wyludniania się obszarów wiejskich.

¹⁹ Projekt reformy WPR Komisja Europejska przyjęła 17 listopada 2010 r.

gospodarki, ani ochrony środowiska, aby wszyscy rolnicy dostawali równe dopłaty bezpośrednie. Podkreśla się, że producenci rolni zmagają się z różnymi gospodarczymi i naturalnymi uwarunkowaniami, co jest argumentem za sprawiedliwą, ale nie jednakową dystrybucją pomocy [Ciołoś 2010]. Oznacza to, że chociaż dysproporcje w wysokości wsparcia mają zostać zmniejszone (np. w Niemczech dopłaty zostaną obniżone o około 30%), to nadal kraje UE-15, a przynajmniej większość z nich, będą otrzymywać wyższe płatności niż kraje UE-10.

Interes Polski wymaga zatem, aby wynegocjować możliwie zbliżone kryteria przyznawania krajom członkowskim funduszy pomocowych i największe przybliżenie do równego poziomu finansowego wsparcia. Nie można bowiem rozpatrywać wysokości dopłat tylko w kontekście kosztów pracy i cen środków produkcji, ale trzeba także uwzględnić inne czynniki. W krajach „starej” Unii (UE-15) wymienione dwa składniki są na wyższym poziomie, ale zarówno wyższa wydajność sektora rolnego (osiągnięta dzięki wsparciu unijnemu na długo przed przystąpieniem nowych krajów członkowskich), jak i dostępność do rynków zewnętrznych bardzo istotnie rekompensują poniesione nakłady. Po uwzględnieniu wyższych dopłat bezpośrednich, jakie otrzymują tamtejsi rolnicy okazuje się, że dochodowość produkcji rolnej jest istotnie wyższa od uzyskiwanej przez rolników w takich krajach jak Polska. Trzeba też unaocznic oponentom w UE, jakie uzyskują efekty z kreacji i przesunięcia wspólnotowego rynku. To nie tylko dodatkowe obroty na rynku rolnym, ale również w pozostałych sektorach gospodarki, o czym często się zapomina.

Bez względu na przyjęty system dopłat bezpośrednich płatności pozostaną głównym instrumentem wsparcia dochodów gospodarstw rolnych, a przy tym przyczynią się do osiągnięcia celów wykraczających znacząco poza sferę oddziaływania sektora rolnego. W przeciwieństwie bowiem do innych polityk unijnych, wydawanie tych funduszy nie jest niczym ograniczone. Pieniądze z płatności wydawane są przez gospodarstwa domowe, a w konsekwencji można zakładać, że ich przeznaczenie w pełni dopasowane jest do lokalnych potrzeb. Ponadto płatności bezpośrednie można traktować jako względnie stały i pewny element budżetu domowego. Ma to 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 poprzez użycie przyszłego strumienia dochodów z płatności jako zabezpieczenia kredytu [Fałkowski, Wołek 2009, s. 9]. Dlatego często podnoszone zarzuty w stosunku do dopłat bezpośrednich, jakoby nie odgrywały one roli modernizacyjnej, są nieuzasadnione. Potwierdzają to badania Czubaka i Pawlak [Czubak, Pawlak 2008], z których wynika, iż 93% otrzymanych przez gospodarstwa rolne płatności obszarowych w latach 2004–2008 miało przeznaczenie produkcyjne. Usprawiedliwieniem dla dopłat bezpośrednich mogą być ponadto efekty mnożnikowe, jakie kreują płatności. Rolnicy należą bowiem na ogół do grupy społecznej o dużej krańcowej skłonności do konsumpcji, przez co ich dochody, zamienione w wydatki, wpływają w znacznym stopniu na poziom PKB.

Na kształt płatności bezpośrednich trzeba spojrzeć również z perspektywy osiągania celów środowiskowych. Reforma z 2003 r. i kolejne ustalenia *Health check*, dotyczące mechanizmu *decouplingu*, doprowadziły do spadku areału zbóż i roślin oleistych oraz intensywności produkcji zwierzęcej i zwiększenia obszaru łąk i pastwisk [Moreddu 2010, s. 6]. W rezultacie zmniejszyło się zużycie nawozów i środków ochrony roślin, co przyczyniło się do poprawy warunków glebowych. Po roku 2013 zakres *decouplingu* ma zostać rozszerzony, można zatem oczekiwać dalszej ekstensyfikacji produkcji rolnej, co będzie pozytywnie oddziaływać na środowisko naturalne. W pewnym zakresie prośrodowiskowo działają również zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), chociaż w tym przypadku powinno rozważyć się propozycje uproszczenie procedur w celu redukcji niepotrzebnych kosztów administracyjnych. Na przykład rząd polski opowiada się za zniesieniem lub zmniejszeniem obowiązku przeprowadzenia ponownych kontroli gospodarstwa w sytuacji, gdy państwo członkowskie korzysta z zasady odstąpienia od karania rolnika za drobne naruszenia zasad *cross-compliance* lub gdy kwota ewentualnego potrącenia płatności bezpośrednich za takie naruszenie nie przekracza 100 euro [Ławniczak 2010, s. 6].

Reforma wspólnej polityki rolnej, poza kwestią dopłat bezpośrednich, będzie również dotyczyć innych obszarów wsparcia. Z punktu widzenia interesów Polski korzystnie należy ocenić propozycje dotyczące zwiększenia poziomu finansowania działań związanych z rozwojem obszarów wiejskich dzięki redukcji dopłat za pomocą mechanizmu obowiązkowej modulacji²⁰. Modulacja, poza tym, że przesuwa część środków do II filara, zmniejsza dysproporcje między poziomem wsparcia dla największych i mniejszych gospodarstw²¹. Interes polskiego rolnictwa wymaga, aby środki uzyskane z tego źródła były rozdysponowane według kryterium kohezji, czyli trafiały do regionów najbiedniejszych. Zgodne jest to z jedną z trzech zasad funkcjonowania WPR – solidarności finansowej. Dotychczas nie udało się wypracować kompromisu między bogatymi a mniej zamożnymi krajami UE co do tego sposobu redystrybucji środków. Warto poruszyć tę kwestię w toku prac nad przyszłym kształtem unijnej polityki rolnej.

Za przesunięciem części środków z I do II filara przemawia z kolei fakt, iż coraz większe znaczenie w tworzeniu dochodów gospodarstw rolnych odgrywają źródła pozarolnicze, a ich funkcjonowanie jest uzależnione nie od poziomu produkcji rolnej, lecz od warunków ekonomicznych, społecznych i środowiskowych obszarów wiejskich. Biorąc pod uwagę strukturę zatrudnienia w rolnictwie polskim, finansowanie rozwoju pozarolniczych rodzajów działalności na terenach wiejskich jest szczególnie istotne. Argumentem na rzecz wsparcia w ramach II fi-

²⁰ Modulacja została wprowadzona w 2005 r. Oznacza ona zmniejszenie dopłat bezpośrednich dla gospodarstw, które otrzymują ich najwięcej. Podczas przeglądu średniookresowego budżetu UE ustalono, iż do 2012 r. redukcja dopłat będzie wynosić 10% dla gospodarstw otrzymujących ponad 5 tys. euro rocznie oraz 14% dla gospodarstw otrzymujących ponad 300 tys. euro rocznie.

²¹ W roku 2007 25% największych gospodarstw rolnych przechwyciło 74% płatności bezpośrednich.

laru jest także to, że fundusze wydawane są na ściśle określony cel, w przeciwieństwie do dopłat bezpośrednich, co ułatwia realizację określonej strategii rozwoju sektora rolnego i osiąganie nowych celów. W przypadku dopłat bezpośrednich powstaje problem alokacji wsparcia – pieniądze trafiają do właścicieli ziemi zamiast do jej faktycznych użytkowników – rolników. Problem ten jest szczególnie widoczny w krajach o dużym udziale ziem dzierżawionych. Może warto wobec tego zastanowić się nad zmianą przepisów, tak aby płatności trafiały faktycznie do producentów rolnych.

Redystrybucja środków w kierunku wsparcia obszarów wiejskich jest rozwiązaniem bardziej akceptowanym przez podatników finansujących WPR, a krytykujących obecny kształt polityki rolnej. W ich odczuciu rolnictwo powinno pełnić funkcje gwarantujące walory krajobrazowe i kulturowe oraz różnorodność biologiczną [*The Common Agriculture...* 2010]. Aby otrzymać te „usługi”, należy rolnikom zapłacić, w przeciwnym razie zrezygnują oni z tej działalności i zaangażują się w produkcję surowców rolnych, których opłacalność będzie rosła zgodnie z popytem na żywność i cenami na rynku światowym. Odnosząc to do sytuacji polskich gospodarstw rolnych, można uznać, że „podaż” dóbr publicznych (np. czyste powietrze, krajobraz, bioróżnorodność, jakość żywności) jest relatywnie wysoka, co wynika z odmiennej struktury agrarnej rolnictwa. Polska wieś ma w końcu szansę wykorzystać „rentę zacofania”. Problemem do rozwiązania pozostaje natomiast sposób wynagradzania za tego typu usługi. Do tej pory przedstawiono m.in. następujące koncepcje [*Koncepcja dóbr publicznych...* 2009, s. 6]:

- bezpośrednia wycena dostarczanych dóbr publicznych i zapłata za nie (np. za ha gruntów, gdzie zwalczono erozję, za każde stworzone miejsce pracy, za ilość związanego w glebie węgla);
- zapłata za wykorzystanie praw własności do zasobów lub czynników produkcji w zakresie niezbędnym do dostarczania dóbr publicznych i za utracony dochód w przypadku dostarczania dóbr publicznych związanych ze środowiskiem naturalnym (np. zaniechanie użycia chemicznych środków produkcji w celach dochodowych);
- pokrycie kosztów transakcyjnych lub usunięcie innych barier w realokacji zasobów potrzebnych do dostarczania dóbr publicznych.

Nie są to jednak ostatecznie dopracowane metody kwantyfikacji dóbr publicznych i dyskusja nadal trwa. Polska powinna aktywnie włączyć się w tę debatę, aby wypracowany system w największym stopniu nagradzał za te dobra publiczne, które polscy rolnicy są w stanie zagwarantować.

Warto w tym miejscu dodać, że w naszym kraju pojawiają się również opinie odmienne od formułowanej przez autorów tego artykułu, według których bardziej korzystne dla polskiej wsi byłoby wyłączenie polityki wiejskiej z II filara i włączenie jej do polityki spójności lub przesunięcie polityki środowiskowej (II oś PROW) do I filara (np. Poczta [2010, s. 48]). Skąd jednak bierze się przekonanie, że w takiej sytuacji Polska otrzyma więcej? Do tej pory polscy rolnicy byli największymi beneficjentami II filara, a zakładając, że przyszłe cele będą

kontynuacją obecnej polityki rozwoju obszarów wiejskich, możemy liczyć na relatywnie duże fundusze. W przypadku przesunięcia części środków do I filara takiej pewności nie ma. Wszakże „stare” państwa członkowskie niechętnie są do równego podziału dopłat bezpośrednich. Pytanie, jakie zostałyby zastosowane kryteria podziału środków na część środowiskową w ramach płatności bezpośrednich? Jak pisze Poczta [2010, s. 51], „uwzględnienie jednolitych kryteriów środowiskowych na bardzo rozległym obszarze całej Unii jest bardzo trudne, a prawdopodobnie niemożliwe, a to stwarzać będzie pokusę wyznaczania odpowiednich obszarów w sposób arbitralny w poszczególnych krajach członkowskich”. Można przez to rozumieć, że silne ekonomicznie i politycznie państwa UE będą miały istotny wpływ na kształtowanie wsparcia w ramach płatności środowiskowych.

Trzecim obszarem reform WPR po 2013 r. będzie interwencja rynkowa. Począwszy od 1992 r. (tj. reformy MacSharry’ego) Unia próbuje ograniczyć zakres instrumentów zakłócających mechanizm rynkowy (w tym m.in. cen interwencyjnych, ceł, subwencji eksportowych, kwot produkcyjnych) na rzecz dopuszczalnego wsparcia finansowego mieszczącego się w ramach „zielonej skrzynki”. W rezultacie udział tych pierwszych w łącznych wydatkach WPR spadł z 92% w okresie 1986–1988 do 34% w okresie 2007–2009 (w 2012 r. ma obniżyć się do 27%), podczas gdy w tym samym czasie udział dopłat bezpośrednich niezwiązanych z produkcją wzrósł z 0% do 39% (i ma dojść do 46% w 2012 r.) [Moreddu 2010, s. 6]. Kolejne zmiany będą się wiązać z eliminacją niewykorzystywanych lub uruchamianych sporadycznie instrumentów interwencyjnych. Uzasadnieniem tych zmian jest fakt, że część narzędzi nie jest adekwatna do uwarunkowań funkcjonowania europejskiego rolnictwa i nie jest skuteczna w rozwiązywaniu współczesnych problemów, które stanowią wyzwania dla unijnych producentów rolnych [Communication from the Commission... 2007]. Jeszcze w trakcie przeglądu budżetu w latach 2007–2008 ustalono m.in.:

- stopniowe wycofywanie kwot mlecznych (o jeden procent każdego roku od 2009/2010 do 2013/2014);
- ograniczenie interwencyjnego skupu pszenicy (do 3 mln ton po cenie 101,31 euro/tonę; powyżej tej ilości zakupy będą dokonywane w ramach przetargu);
- zniesienie interwencyjnego skupu wieprzowiny;
- wycofanie obowiązkowego odłogowania.

Dalsze reformy mają na celu zwiększenie zdolności producentów rolnych do reagowania na sygnały rynkowe. Jednocześnie zaoszczędzone pieniądze można przeznaczyć na realizację nowych wyzwań, związanych np. ze zmianami klimatycznymi lub energią odnawialną. Należy jednak pozostawić pewien zakres interwencji rynkowej na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych. Trwałe odejście od prawnych możliwości wspierania i stabilizacji cen rolnych byłoby uzasadnione w sprzyjających warunkach rynkowych, tj. przy względnej stabilności dochodów rolniczych i równowadze podażowo-popytowej, a takich warunków trudno oczekiwać. Nowa „siatka bezpieczeństwa” powinna być jednak bardziej zorientowana rynkowo, chronić producentów przed stratami i być zaadresowana bezpośrednio do producenta. Rynkowe deregulacje nie zapewnią bowiem bezpieczeństwa żyw-

nościowego, a mogą spowodować jeszcze większy wzrost importu towarów rolnych do krajów Unii Europejskiej [Czyżewski, Stępień 2009, s. 442]. Zagrożeniem wynikającym z redukcji wsparcia rynkowego może być ponadto wyludnienie terenów mniej korzystnych dla produkcji rolnej. Potwierdzają to dotychczasowe obserwacje związane z reformą rynku cukru i mleka. W wyniku reform następuje koncentracja produkcji w tych sektorach i przesunięcie producentów tam, gdzie niższe są koszty produkcji. Częściowo problem ten rozwiązują same płatności obszarowe, niezwiązane z produkcją, chociaż zasadne wydaje się pozostawienie pewnego zakresu interwencji dla obszarów cennych z punktu widzenia tradycji lub walorów przyrodniczych (np. wypas owiec na terenach górskich). Dzisiaj taką rolę odgrywa II filar WPR.

Na koniec warto wspomnieć, iż planowane zmiany unijnej polityki rolnej zmierzają w stronę opracowania nowych metod zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Ten kierunek prac wynika z faktu, że ryzyko w rolnictwie stale rośnie, m.in. na skutek obserwowanych zmian klimatu²², liberalizacji handlu, rozwoju chorób zwierząt i roślin, a także wprowadzania ograniczeń i limitów w stosowaniu herbicydów i środków ochrony roślin. Wzrost ryzyka w produkcji rolniczej przenosi się na ryzyko cenowe i tym samym na niepewność co do efektów działalności. Uznać zatem należy, że w perspektywie najbliższych kilku lat instrumenty te trzeba będzie uzupełnić o nowe metody zarządzania ryzykiem, które powinny koncentrować się przede wszystkim na podejmowaniu działań służących jego zmniejszeniu oraz zapobieganiu wystąpieniu sytuacji kryzysowych. W tym kontekście celowe wydaje się wprowadzenie systemów ubezpieczeń produkcji rolnej, współfinansowanych z budżetu unijnego. Z perspektywy polskiego rolnictwa takie rozwiązanie jest o tyle ważne, że dotychczasowe zainteresowanie rolników ubezpieczeniami było niewielkie²³, co narażało ich na straty w kolejnych latach. Jednocześnie Polski – jako kraju mniej zamożnego – nie stać na zaangażowanie własnych środków publicznych w system ubezpieczeń upraw i zwierząt, a prywatne instytucje nie są na ogół zainteresowane tym obszarem działalności. Dlatego unijne fundusze mogą pokonać barierę braku środków na stworzenie skutecznego systemu ubezpieczeniowego.

Mając powyższe na uwadze, przy dalszych pracach w tym zakresie należy pamiętać, aby spełniony został warunek powszechności obowiązku ubezpieczenia, co gwarantowałoby odpowiednio niską składkę. W przypadku dobrowolności

²² Problem zmian klimatu jest szeroko dyskutowany w kontekście rosnących wydatków publicznych na ten cel. Najbardziej kontrowersyjną kwestią jest wpływ człowieka na zmiany klimatyczne. Ścierają się tu dwa stanowiska. Pierwsze z nich głosi, iż przyczyną wzrostu temperatur na świecie jest emisja dwutlenku węgla generowana przez człowieka. Stanowisko drugie podaje, że proces ocieplenia jest zjawiskiem naturalnym, występującym cyklicznie również w przeszłości. Natomiast dużo mniej wątpliwości budzi fakt, że w ostatnich kilkunastu latach nasiliły się niekorzystne zjawiska atmosferyczne, takie jak susze, powodzie, huragany itp., które wywołują negatywne konsekwencje dla produkcji rolnej, stąd uwzględnianie ich przy opracowywaniu nowych celów i kierunków rozwoju WPR wydaje się słuszne.

²³ Na podstawie badań A. Sikorskiej dobrowolnym ubezpieczeniem było objętych w 2005 r. zaledwie 16,6% rolników, w tym 6% gospodarstw ubezpieczyło uprawy, a 4,8% – zwierzęta. Pozostała część dotyczyła głównie ubezpieczenia maszyn [Sikorska 2008, s. 25].

ubezpieczeń istnieje bowiem ryzyko, że zbyt mało producentów rolnych zdecyduje się partycypować w systemie ubezpieczeń, a środki przeznaczone na ten cel nie będą w pełni wykorzystane. Należy także ustalić udział rolnika w finansowaniu składki. Wydaje się, że dla Polski i innych krajów członkowskich z rozdrobnionym rolnictwem wskaźnik ten nie powinien przekraczać 50%. Dodatkowo należałoby go zróżnicować, uwzględniając dysproporcje w poziomie finansowego wsparcia w przeliczeniu *per capita*. W krajach, w których rolnicy, z uwagi na uwarunkowania historyczne, otrzymują większe wsparcie, wkład własny powinien być wyższy, a w krajach nowo przyjętych – niższy. Dopiero w warunkach wyrównywania się poziomu dopłat bezpośrednich w krajach członkowskich udziały producentów rolnych w systemie ubezpieczeń mogłyby zostać ujednolicone.

Podsumowanie

1. Polityka rolna UE, początkowo skupiona na zwiększaniu produktywności i problemach strukturalnych w sektorze produkcji rolnej, w toku przeprowadzonych reform stała się polityką dotyczącą różnego znaczenia rolnictwa w społeczeństwie, a w szczególności wyzwań, które należy podjąć nie tylko w ekonomicznym, ale w szerszym, społecznym i środowiskowym kontekście obszarów wiejskich. Okazało się, iż efektywność ekonomiczna nie może być jedynym kryterium oceny wydatków budżetu UE na politykę rolną ze względu na osobliwości czynnika ziemi oraz rolę, jaką odgrywać mają obszary wiejskie dla ogółu społeczeństwa. Jednocześnie uzasadnienie kontynuacji WPR nie wynika tylko z dążenia do utrzymania na parytetowym poziomie dochodów rolniczych, przy stosunkowo niskim koszcie żywności oferowanej konsumentom, lecz przede wszystkim z potrzeby wytwarzania przez rolnictwo wartości dodanej oraz zrównoważenia rozwoju, pogłębiania spójności terytorialnej i utrzymania przestrzeni wiejskiej jako dobra publicznego dla całej społeczności UE [*Wspólna polityka rolna...* 2010, s. 10].
2. Unia staje także przed dylematem wyżywienia rosnącej liczby ludności (w skali globalnej), przy kurczących się zasobach gleb, wód i energii. Dla osiągnięcia nowych celów polityki rolnej należy utrzymać dotychczasowy poziom wsparcia, ale w warunkach dbania o przyrodę oraz konieczności zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i dostarczania dóbr publicznych obywatelom Unii. Problem bezpieczeństwa żywnościowego musi być rozwiązany na drodze zrównoważonej intensyfikacji produkcji rolnej, bez pogłębiania degradacji środowiska naturalnego. Ochrona środowiska musi się stać imperatywem kategoriycznym, który osłabi przymus wzrostu podaży i konkurencyjności. W przeciwnym razie szybki i niezrównoważony wzrost produkcji dzisiaj grozić będzie spadkiem produkcji w przyszłości [Zegar 2010a]. Na politykę Unii Europejskiej trzeba patrzeć szeroko, przez pryzmat ekonomii agrarnej, która uwzględnia korzyści społeczne i środowiskowe produkcji rolnej, a nie tylko

w sposób bliski myśli neoliberalnej – poprzez ekonomikę rolnictwa. Tylko w ten sposób można uzasadnić sens kontynuacji interwencji w sektorze rolnym UE.

3. Przechodząc do racji stanu polskiego rolnictwa dotyczącej przekształceń wspólnej polityki rolnej i jego miejsca w gospodarce Unii Europejskiej, to po pierwsze kluczowe jest dążenie do wyrównywania poziomu dopłat bezpośrednich między krajami UE i gospodarstwami rolnymi dla zapewnienia ich konkurencyjności. Po drugie zasadne jest przesunięcie części środków pieniężnych z dopłat bezpośrednich na rozwój obszarów wiejskich i działania związane z produkcją dóbr publicznych, pozwalających pełniej wykorzystać potencjał polskiej wsi i rolnictwa. Ponadto należy wspierać, o ile to możliwe, redukcję instrumentów interwencji zakłócających rynek międzynarodowy, a uzyskane z tego tytułu środki przeznaczyć na działania związane z łagodzeniem negatywnych skutków zachodzących przemian globalnych [Czyżewski, Czyżewski 2010].
4. Jeśli chodzi o ocenę propozycji przyszłego kształtu wspólnej polityki rolnej po 2013 r., przedstawioną w listopadzie 2011 r. przez Komisję Europejską, z zadowoleniem należy przyjąć pojawiające się głosy za ujednoczeniem (choć nie zrównaniem) systemu dopłat, a także fakt, że coraz więcej wskazuje na to, iż będzie zwiększona redystrybucja środków na cele środowiskowe związane z ochroną środowiska naturalnego – czy to w ramach II filara wsparcia, czy też poprzez odpowiedni komponent dopłat bezpośrednich. Istotna jest sprawa okresu, w którym płatności mają zostać wyrównane. Z punktu widzenia interesów Polski płatności powinny być wyrównane możliwie szybko, w pierwszych latach nowej perspektywy budżetowej, a nie dopiero w 2020 r., jak chce tego część państw. Ważne, aby kryteria podziału środków w ramach dopłat bezpośrednich pozwalały na zmniejszanie dystansu w rozwoju polskiego rolnictwa do krajów UE-15. Zastosowanie parytetu siły nabywczej czy też kosztów produkcji nie będzie korzystne dla Polski. Należy preferować kryteria zasobowe związane przede wszystkim z obszarem i strukturą użytków rolnych.
5. Postuluje się ponadto, aby zapewnić większą pomoc małym gospodarstwom rolnym i zaproponować ustalenie dla nich minimalnego poziomu dopłat (podobnie jak limitu dopłat dla gospodarstw największych), co jest krokiem w dobrym kierunku. W wielu przypadkach płatności stanowią dla tej grupy społecznej znaczący udział w budżecie domowym. Dodatkowo, jak wynika z badań [Czyżewski, Smędzik 2010, s. 65], gospodarstwa te działają w sposób relatywnie najbardziej zrównoważony, podtrzymując ład środowiskowy na obszarach wiejskich i niwelując negatywne oddziaływanie większych producentów. Za pełnione funkcje środowiskowe powinny być wynagradzane w postaci dopłat bezpośrednich.
6. Trzeba też podkreślić konieczność pozostawienia tzw. siatki bezpieczeństwa w zakresie interwencji rynkowej i stworzenia systemów ubezpieczeń rolniczych współfinansowanych z budżetu UE. Ważne dla rozwoju polskiego sektora rol-

nego jest także utrzymanie funduszy w ramach II filara, którego polscy rolnicy byli do tej pory największym beneficjentem. Jeżeli uda się to osiągnąć, to przy uzyskaniu dodatkowo bardziej równomiernego podziału w ramach dopłat bezpośrednich Polska wzmocni swój udział w dystrybucji środków z WPR. Kwestią do rozwiązania pozostaje ustalenie zasad wynagradzania rolników za dostarczanie dóbr publicznych. W tym zakresie można oczekiwać, że rolnictwo polskie uzyska korzyści komparatywne wynikające z „renty zacofania”. Trzeba jednak monitorować przebieg prac nad opracowywaniem metod szacowania i rachunku dóbr publicznych, aby interesy silnych ekonomicznie i politycznie państw nie przeważały nad ekwiwalentnym podziałem środków unijnych.

Tekst wpłynął 24 listopada 2010 r.

Bibliografia

- Baldock D., *Conceptual Framework on Public Goods Provided Through Agriculture in the EU. Working Document for the Meeting of the Technical Working Group 'Public Goods'*, European Network for Rural Development, 12.12.2009, <http://www.enrd.ec.europa.eu>
- Buckwell A., *The Evolving CAP*, prezentacja na seminarium naukowym w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 19 października 2010 r.
- Buckwell A., *Workshop "The Future of CAP 2013" Elements of the Post 2013 CAP*, European Parliament, Brussels 2009.
- Chmielewska-Gill W., Chlebicka A., Poślednik A., Pomianek I., *Przeszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), Warszawa 2010.
- CiołoS D., *The CAP Towards 2020: Meeting the Food, Natural Resources & Territorial Challenges of the Future*, European Commission, Brussels 2010.
- 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 102, Warszawa 2008.
- Czyżewski A., *Co dała integracja europejska polskiej wsi – w opinii ekonomisty*, w: *Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa 2010.
- Czyżewski A., Czyżewski B., *The Myths of the UE Common Agriculture Policy*, „Management” 2010, t. 14, nr 1.
- Czyżewski A., Kułyk 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., Kułyk P., *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w krajach wysokorozwiniętych i w Polsce w latach 1991–2008*, „Ekonomista” 2010, nr 2.

- Czyżewski A., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, w: *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, red. A. Czyżewski, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2007.
- Czyżewski A., Poczta-Wajda A., Stępień S., *Oczekiwanie 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., *Potrzeba badań makroekonomicznych w gospodarce żywnościowej*, „Rocznik Nauk Rolniczych” 2009, t. 96, z. 2
- Czyżewski A., Smędzik K., *Efektywność techniczna i środowiskowa gospodarstw rolnych w Polsce według ich typów i klas wielkości w latach 2006–2008*, „Roczniki Nauk Rolniczych” 2010, Seria G, t. 97, nr 3.
- Czyżewski A., Stępień S., *Wspólna Polityka Rolna racją stanu Polski*, „Biuletyn informacyjny ARR” 2010, nr 9–10.
- Czyżewski A., Stępień S., *Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej UE a oczekiwania Polski*, „Ekonomista” 2009, nr 4.
- Czyżewski A., *The Briefing Note in the Third Part of the Workshop “Market Regulation vs. Risk Management: How to Cope with the Instability on the Agricultural Markets?”*, wystąpienie na sesji Komisji Budżetu i Rolnictwa Parlamentu Europejskiego (COBU), Bruksela, 12 czerwca 2008.
- Czyżewski B., Mrówczyńska-Kamińska A., *Przepływy międzygałęziowe i podział rent w sektorze rolno-żywnościowym w Polsce w latach 1995–2005* (maszynopis), Uniwersytet Ekonomiczny, Poznań 2010.
- Esposti R., *Regional Growth and Policies in the European Union: Does the Common Agricultural Policy Have a Counter-Treatment Effect?*, „American Journal of Agricultural Economics” 2007, nr 89(1).
- Fałkowski J., Wołek T., *Polityka spójności i płatności bezpośrednie – zarys problemu*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2009.
- Franco German Position for a Strong Common Agricultural Policy Beyond 2013 (14.09.2010)*, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ministère de L'Agriculture et de la Pêche, Berlin–Paris 2010.
- Goraj L., *Uzależnienie od płatności bezpośrednich w państwach członkowskich UE na podstawie wyników FADN*, referat na ogólnopolskiej konferencji „Funkcje płatności bezpośrednich we Wspólnej Polityce Rolnej po 2013 r. – przegląd argumentów”, 23 września 2009 r., MRiRW, Warszawa 2009a.
- Goraj L., *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na dochody polskich gospodarstw rolnych*, IERiGŻ, Warszawa 2009b.
- Hearing with Mr Dacian Cioloș, Commissioner-designate for Agriculture and Rural Development. Notice to Members*, European Parliament, Strasburg 2010.
- Koncepcja dóbr publicznych w dyskusji o przyszłości wspólnej polityki rolnej – wersja wstępna*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2009.
- Lyon G., *Draft Report on the Future of the Common Agricultural Policy after 2013 (2009/2236(INI))*, Committee on Agriculture and Rural Development, European Parliament, Strasburg 2010.
- Ławniczak A., *Projekt stanowiska rządu przygotowany w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach*

- związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, MRiRW, Warszawa 2010.
- 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, 2010.
- Poczta W., *Wspólna polityka rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 3.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Council Regulation (EC) No 73/2009*, COM (2010) 539, Brussels 2010.
- Samuelson P.A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 1954, nr 36(4).
- Seremak-Bulge J., Rembeza J., *Zmiany cen i marż cenowych na poszczególnych poziomach podstawowych rynków rolnych*, Pułtusk 2009.
- Sikorska A., *Ubezpieczenia w rolnictwie indywidualnym*, IERiGŻ, Warszawa 2008.
- Skulimowska M., *Sesja Parlamentu Europejskiego. Strasburg, 5–8 lipca 2010 r. Sprawozdanie nr 48/2010*, Kancelaria Senatu – Przedstawiciel Kancelarii Senatu przy Unii Europejskiej, Strasburg 2010.
- Stankiewicz D., Grzelak A., *Opinia merytoryczna i informacja prawna w sprawie wniosku dotyczącego projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010.
- The CAP Towards 2020: Meeting the Food, Natural Resource and Territorial Challenges of the Future*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels 2010.
- The Common Agriculture Policy after 2013 – Public Debate*, European Commission, Brussels 2010.
- Wilkin J., *Skutki transformacji postsocjalistycznej i członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla wsi i rolnictwa – próba podsumowania*, w: *Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa 2010.
- Wspólna polityka rolna po 2013 roku – propozycje zmian*, Forum Inicjatyw Rozwojowych, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 2.
- Zahrnt V., *Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform*, European Centre for International Political Economy, „ECIPE Working Paper” 2009, nr 8.
- Zegar J.S., *Ekonomia wobec kwestii agrarnej*, „Ekonomista” 2010a, nr 6.
- Zegar J.S., *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku*, „Wieś i Rolnictwo” 2010b, nr 3.

COMMON AGRICULTURAL POLICY OF THE EU AFTER 2013 AND THE INTERESTS OF THE POLISH AGRICULTURE

Summary

The paper presents some proposals as to the changes of the Common Agricultural Policy of the European Union (CAP) in the context of the development needs of Poland's agriculture. The ultimate decisions of the European Commission on the subject

are to be taken in July 2011, just at the beginning of the Polish presidency in the EU. It is important that new regulations are conducive to the development of agriculture in Poland and in all the Europe.

In the authors' view, of crucial importance is to maintain the common character of the CAP in spite of the attempts to re-nationalise agricultural policies. If the CAP is discontinued and the related subsidies for agriculture are stopped for the sake of the liberal rules of the economy, it would imply a drainage of the value added from agriculture to other sectors of the economy. This would cause adverse external effects, weakening the competitiveness of the European agriculture, especially in the new EU member countries. The future CAP should correct market failure, protect the environment, and secure the interests of local communities.

The intended reforms of the CAP will be implemented under the pressure of a rising competition in world markets, an increasing concern about the environment, and the demand of some states for the reduction of the EU budget. There is therefore a need for a complex re-assessment of the mechanism of the financial support for the agricultural sector in respect of its economic efficiency, social adequacy, and ecological standards.

The authors point to the success of the CAP in promoting structural changes in the European agriculture and its adjustment to the requirements of a balanced growth. Referring to the proposed changes in the CAP, the authors specifically analyze such questions as the intended changes in direct subsidies, allocation of the financial support, and new demands for public goods supplied by the agricultural sector. The authors also present their own remarks and proposals as regards the future shape of the CAP. In particular, they propose to equalize the rules of the financial support for agriculture in all the EU countries (will special consideration of the needs of new member countries), to establish the minimum amounts of subsidies for small farms, and to maintain current funds earmarked for the development of rural areas, supplemented by adequate payments for the supply of public goods.

Key words: Common Agricultural Policy • reform • direct payments • rural areas development • Poland's agriculture

ОБЩАЯ АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА ЕС ПОСЛЕ 2013 Г. И ИНТЕРЕСЫ ПОЛЬСКОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Резюме

В статье оговариваются предложения изменений в совместной аграрной политике ЕС (ОАП) в контексте развития польского сельского хозяйства. Окончательные решения по этому вопросу должны быть приняты в июле 2011 г. и совпадут с началом председательства Польши в ЕС. Речь идёт о том, чтобы эти решения как можно более широко служили интересам европейского сельского хозяйства, а также польского аграрного сектора.

По мнению авторов, ключевым вопросом является сохранение общего характера ОАП и отклонение попыток её ренационализации, так как отказ от совместной аграрной политики и связанных с ней субсидий во имя либеральных принципов хозяйствования, означал бы дренаж добавленной стоимости из сельского хозяйства в другие секторы экономики и вызвал бы отрицательные внешние эффекты, приводя к ослаблению конкурентоспособности европейского сельского хозяйства, особенно в новых странах членах ЕС, усиливающегося под влиянием процессов глобализации. Будущая ОАП должна корректировать ненадёжность рынка, учитывая интересы локальных общественных групп и окружающей среды.

Планируемые реформы аграрной политики ЕС будут происходить в условиях приспособления к растущей конкуренции на мировом рынке, вызовов связанных с изменениями в окружающей среде и стремления некоторых государств к ограничению бюджета ЕС. Поэтому необходима комплексная оценка ныне существующих механизмов финансовой поддержки аграрного сектора в аспекте экономической эффективности, социальной адекватности и экологических критериев. Авторы подчеркивают достижения проводимой ОАП в области структурных преобразований и адаптации сельского хозяйства и сельской местности к условиям уравновешенного развития. Обращаясь к предлагаемым некоторыми государствами и политическими группировками изменениям в аграрной политике ЕС, авторы рассматривают такие вопросы как изменение системы прямых доплат, аллокация средств в рамках второй оси, реориентация рыночной поддержки, а также реализация новых задач, связанных с генерированием публичных благ. Они представляют также свои выводы и постулаты по отношению к будущей аграрной политике ЕС. В частности, авторы предлагают отказаться от применения исторических порогов при определении прямых платежей и выравнять уровень финансовой поддержки сельского хозяйства всех государств членов (с учётом особых нужд новых государств членов), установить минимальный порог доплат для малых хозяйств, а также сохранить фонды развития сельской местности, дополненные платежами за предоставление публичных благ.

Ключевые слова: общая аграрная политики • реформа • прямые платежи • развитие сельской местности • интересы польского сельского хозяйства