

PAWEŁ BRYŁA

Katedra Marketingu Międzynarodowego i Dystrybucji

Uniwersytet Łódzki

email: pbryla@uni.lodz.pl

Reforma systemu regulacji rynków rolnych z perspektywy Francji¹

1. Wstęp

Wspólna Polityka Rolna jest systematycznie reformowana od co najmniej 20 lat, choć tempo tych zmian może rodzić kontrowersje. Najnowsze propozycje reform WPR są prezentowane w ramach tzw. przeglądu zdrowotnego (*health check*). Francja pozostaje jednym z głównych protagonistów w debacie nad przyszłością WPR. Dlatego warto przyrzeć się stanowisku tego kraju w odniesieniu do mechanizmów regulacji rynków rolnych w UE.

Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja stanowiska Francji w zakresie reform regulacji rynków rolnych w ramach przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej.

Niniejsze opracowanie opiera się na wywiadach pogłębionych przeprowadzonych przez autora z najwybitniejszymi ekspertami ekonomiki rolnictwa we Francji oraz na szeregu dokumentów źródłowych. Przedstawiono nie tylko oficjalne stanowisko rządu francuskiego, ale również argumenty podnoszone przez francuskie związki zawodowe i organizacje rolnicze oraz przedstawicieli świata nauki.

Ze względu na ograniczoną objętość artykułu pominięto problematykę regulacji rynku mleka. Z uwagi na jej złożoność zasługuje ona na odrębne opracowanie. Natomiast wiele miejsca poświęcono francuskim propozycjom rozwinięcia systemu zarządzania ryzykiem w rolnictwie.

2. Czy zachować *status quo*?

Francja opowiada się za umieszczeniem w ramach Wspólnej Organizacji Rynków regulacji prawnych i finansowych, które umożliwiłyby organizacjom producentów, ich zrzeszeniom oraz związkowi międzybranżowemu wprowadzenie działań zmierzających do stabilizacji rynków.

¹ Niniejsze opracowanie opiera się na fragmentach ekspertyzy wykonanej przez autora na zlecenie UKIE.

We Francji są odbierane z dużą rezerwą deklaracje Komisji Europejskiej w zakresie ograniczenia mechanizmów wspólnotowych zarządzania rynkami rolnymi z powodu braku ich efektywności i nieprzystosowania do modelu polityki rolnej, który pozostaje *implicite*. Byłoby niebezpieczne pogrążenie się w takiej debacie, ograniczonej do sfery narzędziowej, która nie pozwala na rozwinięcie przyszłościowej wizji dotyczącej polityki rolnej i roli tego działu gospodarki w społeczeństwie europejskim w latach 2014-2020. Zdaniem Francji tego typu debata plasuje kraje członkowskie w niekomfortowej pozycji, która ma charakter wyłącznie reaktywny. Należy podkreślić, że przegląd WPR, zwany bilansem zdrowotnym, jest przede wszystkim przeglądem, który z natury rzeczy musi zawierać także elementy pozytywne i musi się odbywać w ustabilizowanym kontekście budżetowym do roku 2013. Dlatego Francja wzywa Komisję Europejską do jak najszybszego przedstawienia jej wizji przyszłości rolnictwa. Francja jest zdania, iż Komisja Europejska posiada niezbędne środki, aby taką wizję przedstawić, w szczególności w ramach projektu badawczego „SCENAR 2020”, który śledzi ewolucję europejskiego rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich według różnych scenariuszy. W opinii Francji to Rada Ministrów UE powinna wytyczyć odpowiednie ukierunkowanie polityczne, biorąc pod uwagę kontekst międzynarodowy [COPEIAA 2007, s. 2].

Francja kładzie nacisk na to, że 5 celów WPR, które figurują w Traktacie od początku istnienia Wspólnoty do chwili obecnej, musi być zachowanych, z tym że dopuszcza możliwość ich uzupełnienia o zrównoważony rozwój, zapobieganie zmianom klimatycznym i zapewnianie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności.

Kwestionowanie instrumentów zarządzania rynkami rolnymi przez Komisję Europejską wypływa z podjętych już lub spodziewanych zobowiązań w ramach wielostronnych negocjacji handlowych na forum Światowej Organizacji Handlu, które dotyczą znacznego obniżenia ochrony celnej i rezygnacji z dopłat eksportowych od 2013 r.

Francja zamierza przypominać swoim partnerom o dużej zmienności cen na światowych rynkach towarów rolnych i o rosnącym narażeniu rynku europejskiego na taką niestabilność. Dlatego też Francja dołoży wszelkich starań, aby UE respektowała zapis traktatowy dotyczący jednego z celów WPR, zawarty w art. 33 i dotyczący stabilizacji rynków. Eliminacja przestarzałych mechanizmów zarządzania rynkami z pewnością nie ochroni UE przed kolejnymi kryzysami.

Ekspert francuscy klasyfikują narzędzia zarządzania rynkami rolnymi w następujący sposób: 1) mające na celu opanowanie produkcji (kwoty i odłogowanie), 2) stwarzające duże prawdopodobieństwo stymulowania nadwyżek (interwencja i dopłaty eksportowe), co nadaje tego typu instrumentom złą renomę i 3) innowacyjne mechanizmy (instrumenty publiczne i/lub prywatne zarządzania ryzykiem ekonomicznym) [COPEIAA 2007, s. 5].

Spośród obecnie stosowanych instrumentów Francja nie wyklucza potrzeby utrzymania mechanizmu minimalnej interwencji, tzw. siatki bezpieczeństwa (ang. *safety net*, fr. *filet de sécurité*). W kontekście coraz silniejszego nasycenia rynków światowych i ich braku stabilności ten mechanizm interwencji powinien towarzyszyć klauzulom ochronnym w imporcie. Ponadto należy pracować nad innymi mechanizmami natury branżowej i międzybranżowej, jak upowszechnienie umów długoterminowych, przegrupowanie podaży, prywatne przechowywanie płodów rolnych i in [COPEIAA 2007, s. 6]. Wszystkie organizacje rolnicze opowiadają się za zachowaniem istniejących instrumentów regulacji rynków rolnych.

W opinii jednego z ekspertów francuskich, gdyby Komisja Europejska bardziej się zaangażowała w magazynowanie płodów rolnych, nie obserwowalibyśmy aż tak dramatycznego wzrostu cen. Dwukrotny wzrost cen zbóż prowadzi do znaczącego spadku dochodów francuskich hodowców i przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego [Bourgeois 2008]. Drugi ekspert proponuje, aby stabilizować ceny w stosunku do wahań cen światowych. Mechanizmy interwencyjne nie powinny jednak podnosić cen żywności we Wspólnocie, a jedynie stanowić siatkę bezpieczeństwa [Vindel 2008]. Trzeci ekspert opowiada się za przeprowadzeniem rachunku, czy wspieranie magazynowania płodów rolnych jest korzystne tylko dla rolników, czy dla całego społeczeństwa. Ponadto należałoby sprawdzić, czy cena płacona za stabilność nie jest zbyt wysoka. Dodatkowym problemem jest dyblemat, czy można zmuszać podmioty gospodarcze do ubezpieczeń [Jayet 2008].

3. Jak regulować rynek zbóż?

Francuskie organizacje rolnicze i związki zawodowe prezentują następujące poglądy dotyczące branży zbożowej: utrzymać mechanizm interwencji z nisko ustalonym pułapem cen, aby stanowił on rzeczywiście siatkę bezpieczeństwa, a nie bodziec do zwiększania produkcji (C de F)², utrzymanie interwencji dla pszenicy jest pozytywne pod warunkiem istnienia płynności na rynku zbóż i braku skrzywienia w kierunku monokultury pszenicy (CGAAER), utrzymać mechanizm siatki bezpieczeństwa także dla tych rodzajów produkcji, gdzie odnotowujemy wzrost cen światowych (FGA, COPA), utrzymać mechanizm interwencji nawet ze stawką zerową dla zbóż paszowych, utrzymać zasadę i zdolności publicznego magazynowania; w przyszłości ten mechanizm powinien ewoluować w kierunku magazynowania tylko w sytuacjach kryzysowych (APCA), wzmocnić instrumenty regulacji w ramach zasady preferencji wspólnotowej; przyjąć europejski plan rozwoju produkcji roślin białkowych i oleistych, aby zmniejszyć deficyty (CR), wprowadzić system rezerw strategicznych szczególnie zbóż i mleka, podobny do rozwiązań stosowanych w przemyśle paliwowym (FGA) [Assises... 2008, s. 4].

² Wykaz skrótów nazw francuskich związków i organizacji rolniczych działających w otoczeniu rolnictwa znajduje się na końcu artykułu.

Rezygnacja z obowiązkowego odłogowania, której oczekują prawie wszystkie kraje członkowskie UE, wydaje się nieuchronna już od 2008 r. Pociąga ona za sobą wątpliwości co do dalszego istnienia specjalnej dopłaty do powierzchni odłogowanych [COPEIAA 2007, s. 6].

Organizacje rolnicze prezentują następujące poglądy w sprawie odłogowania: możliwość rezygnacji z odłogowania w sytuacji źle funkcjonujących rynków rolnych i zbyt wysokiego poziomu zapasów (CGAAER), utrzymać możliwość odłogowania, jeśli będzie niezbędne (APCA), przyjąć zerowy poziom odłogowania, gdy będzie to uzasadnione sytuacją rynkową (ORAMA, FGA), znieść obowiązkowe odłogowanie, co będzie istotnym uproszczeniem systemu, ale z wyjątkiem odłogowania uzasadnionego ochroną środowiska (C de F, ANIA), w przypadku odłogowania ze względów środowiskowych wprowadzić umowy wieloletnie zarządzania środowiskowego z odpowiednią stawką rekompensat (ORAMA), znaleźć bardziej efektywny mechanizm, aby zapobiegać kryzysom rynkowym w sektorze zbóż (COPA) [Assises... 2008, s. 5]. Według ekspertów system obowiązkowego odłogowania jest niepotrzebny.

4. W jaki sposób zarządzać ryzykiem w rolnictwie?

Problematyka zarządzania ryzykiem ekonomicznym w rolnictwie jest przedmiotem licznych badań i analiz. Na obecnym etapie Francja poparłaby wprowadzenie zestawu instrumentów, który musiałby oferować odpowiednie rozwiązania dla różnych typów gospodarstw rolnych. Taki zestaw mógłby obejmować następujące instrumenty: dotacje do niepewności (fr. *dotation pour aléas* – DPA; jest to instrument obecnie stosowany we Francji, finansowany w całości z budżetu krajowego), ubezpieczenie zbiorów, opcje i kontrakty terminowe oraz ubezpieczenie przychodów. Większość krajów członkowskich UE jest niechętnych lub podchodzi z rezerwą do tego tematu. Także Komisja Europejska akcentuje przeszkody, jak np. brak możliwości uwzględnienia różnic regionalnych w takim systemie, niezdolność radzenia sobie z dużymi fluktuacjami wydatków w ścisłych ramach budżetowych i niedostatek środków finansowych. Dlatego Francja przywiązuje dużą wagę do zbudowania solidnej argumentacji na rzecz wprowadzenia tego typu mechanizmów [COPEIAA 2007, s. 6].

Francja opowiada się za utworzeniem mechanizmu zarządzania ryzykiem klimatycznym w ramach I filara, aby bardziej niż obecnie skłaniać rolników do ubezpieczenia swoich zbiorów, szczególnie w sektorze produkcji owoców, warzyw oraz wina [COPEIAA 2007, s. 14].

Francja przywiązuje wagę do wspierania mechanizmów zarządzania ryzykiem rynkowym. Polega ono nie tylko na spadku cen, ale także na ich zbytnej fluktuacji. Dawniej ten problem był ograniczony z powodu systemu cen gwarantowa-

nych we Wspólnocie. Obecnie wzrasta znaczenie tego elementu ryzyka. Niestabilność cen produktów rolnych zmniejsza skłonność do podejmowania inwestycji długoterminowych w rolnictwie. Co prawda system płatności bezpośrednich wykazuje efekt quasi-ubezpieczenia dochodów rolniczych, jednak jest to instrument niewystarczający z punktu widzenia zarządzania ryzykiem rynkowym.

Ponadto Francja wspiera inicjatywę, aby w ramach I filara wypłacać odszkodowania rolnikom ponoszącym szkody związane z ryzykiem sanitarnym. Francja opowiada się za tzw. nową preferencją wspólnotową, która polega na wzmocnieniu kontroli sanitarnych w imporcie [Vindel 2008].

Według organizacji rolniczych należałoby w kwestii zarządzania ryzykiem [Assises... 2008, s. 6-7]:

1. utworzyć system ubezpieczeniowy otwarty dla wszystkich gospodarstw rolnych, aby stawiać czoła niepewności sanitarnej, klimatycznej i rynkowej; system powinien być finansowany z I filara poprzez zmodyfikowany art. 69, który umożliwiłby także finansowanie branży owczarskiej, rolnictwa ekologicznego i wysokich standardów jakości (FNSEA, JA); taki system powinien obejmować wszystkie formy wsparcia, zarówno oddzielone od produkcji, jak i związane z nią, uwzględniając wielkość siły roboczej zaangażowanej w gospodarstwie rolnym (JA),
2. zorientować się na wzrost wsparcia w ramach I filara w celu zarządzania różnymi typami ryzyka i upowszechnić to rozwiązanie we wszystkich rodzajach produkcji rolnej poprzez zastosowanie art. 69 lub przyjęcie innych, szczegółowych rozwiązań (CGAAER),
3. wprowadzić dotacje do niepewności; rozwinąć mechanizmy zarządzania ryzykiem przy pomocy środków pochodzących z art. 69; wykorzystywać organizacje branżowe i międzybranżowe do upowszechnienia kontraktacji; dostosowywać poziom wsparcia do aktualnych cen rynkowych; utrzymywać rezerwy bezpieczeństwa dla wybranych produktów (APCA, CGB),
4. utrzymać mechanizmy ograniczające wielkość produkcji i regulujące rynki rolne – ceny interwencyjne, publiczne magazynowanie, ochrona na granicach; rozważyć przydzielenie praw do produkcji poszczególnym rolnikom; byłoby to rozwiązanie przypominające kwoty mleczne, jednak znacznie powszechniejsze - dotyczące wielu kategorii produkcyjnych; taki system musiałby zawierać mechanizmy ułatwiające start młodym rolnikom (CP),
5. rozwinąć mechanizmy kompensacyjne i regulacyjne w odpowiedzi na niepewność i kryzysy; utworzyć fundusz solidarności sanitarnej; uznać zdolności organizacji branżowych w zakresie organizowania regulacji produkcji i rynków (FNB),
6. utrzymać zasadę preferencji wspólnotowej (CGB),
7. zachować subwencje eksportowe do 2013 r. oraz inne instrumenty, jak dołaty do prywatnego przechowywania zapasów, efektywny system interwen-

cji, dopłaty do produktów mleczarskich rozdawanych w szkołach; utworzyć fundusz zarządzania kryzysami sanitarnymi i środowiskowymi w ramach I filara (CNIEL),

8. utworzyć europejskie uregulowanie asekuracji i/lub zachęty do ubezpieczania zbiorów i produkcji, szczególnie hodowli (C de F),
9. włączyć koszty zarządzania ryzykiem bieżącym do cen konsumpcyjnych oraz rachunku kosztów produkcji; ryzyko w sytuacjach wyjątkowych powinno być absorbowane w ramach solidarności narodowej (CR),
10. wprowadzić specjalne mechanizmy ubezpieczeniowe w branży zbożowej przy wsparciu publicznym; zastanowić się nad mechanizmem wsparcia antycyklicznego, finansowanym z I filara; ewentualne przekierowanie wsparcia w ramach art. 69 w celu finansowania mechanizmów zarządzania ryzykiem musi być ograniczone przez ocenę potrzeb danego sektora produkcji rolnej (ORAMA),
11. utworzyć nowe narzędzia na podobieństwo siatki bezpieczeństwa, systemów magazynowania i mechanizmów ubezpieczeniowych w ramach I filara (ANIA).

W memorandum z 16 marca 2006 r. w sprawie wdrażania i przyszłości reformy WPR, skierowanym do Rady UE (nr 7265/06), delegacja francuska, uzyskawszy poparcie Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Włoch, Cypru, Litwy, Luksemburga, Węgier, Polski, Słowenii, Rumunii i Bułgarii, proponuje przyjęcie następujących rozwiązań [French delegation 2006]:

- 1) wzmocnienie mechanizmu „de minimis”, aby każdy kraj członkowski uzyskał zdolność finansową zarządzania lokalnymi i branżowymi kryzysami w adekwatny sposób;
- 2) wzmocnienie i dostosowanie klauzul ochronnych do reguł międzynarodowego handlu;
- 3) opcjonalne ustanowienie systemu ubezpieczeń, który nie powinien wpływać na istniejące już systemy na poziomie narodowym, ale wspierać rolników europejskich w podejmowaniu większej odpowiedzialności za zarządzanie ryzykiem klimatycznym, ekonomicznym, a nawet zdrowotnym; system ubezpieczeń rolniczych powinien być współfinansowany ze środków publicznych, na co wskazują doświadczenia amerykańskie i kanadyjskie; źródłem finansowania może być ułamek procenta środków z modulacji (specjalna metoda obliczeń byłaby przyjęta w nowych krajach członkowskich); kraje członkowskie powinny mieć możliwość włączenia takiego systemu ubezpieczeń na zasadzie opcjonalnej do swoich krajowych programów; ponadto UE powinna rozważyć możliwość wspólnych działań w przypadku katastrof rolniczych na dużą skalę, które nie podlegają ubezpieczeniu na prywatnym rynku;
- 4) wprowadzenie specyficznych instrumentów, odpowiednich dla poszczególnych branż, w szczególności produkcji wina, owoców i warzyw, które służyłyby nie tylko do zarządzania kryzysami, ale także do zapobiegania im;

źródłem finansowania może być ułamek procenta modulacji; te instrumenty mogą obejmować prywatne fundusze wyrównawcze na poziomie kraju członkowskiego, redukujące fluktuację cen – wsparcie publiczne tylko w początkowym okresie funkcjonowania, a także inne mechanizmy zarządzania ryzykiem np. dopłaty do prywatnego magazynowania płodów rolnych, dopłaty do przetwórstwa, dopłaty do dobrowolnej redukcji poziomu produkcji i programy promocji;

- 5) wykorzystywanie subsydiów eksportowych do 31 grudnia 2013 r. oraz innych mechanizmów wspierania eksportu, dozwolonych przez WTO;
- 6) wprowadzenie strategii komunikacyjnej, promującej WPR zarówno wśród obywateli Wspólnoty, jak i w krajach trzecich.

W swoim memorandum w sprawie zachęcania do odpowiedzialnego organizowania branż rolno-spożywczych w interesie rolników i konsumentów, skierowanym do Rady UE w dniu 25 stycznia 2008 r. (nr 5745/08), delegacja francuska zwraca uwagę, iż rolnictwo europejskie jest narażone na liczne rodzaje niepewności i niestabilności. Te czynniki ryzyka obejmują: nieprzewidywalne zagrożenia klimatyczne i zdrowotne; nieunikniony odstęp czasu między zmianami popytu a odpowiednią podażą, co utrudnia konstruowanie długoterminowych strategii rozwoju; nietrwałość większości produktów rolnych; krańcowa fragmentacja po stronie podaży; trudności ze zmianą zastosowania aktywów (np. uprawy długoterminowe) oraz ścisły związek między produkcją a specyficznym czynnikiem produkcji, jakim jest ziemia. Niektóre rynki rolne charakteryzują się ponadto znaczną asymetrią informacji między różnymi aktorami kanału rynku, co skutkuje zakłóceniem sygnałów wysyłanych przez rynek. Poza tym Francja podkreśla nierówną pozycję konkurencyjną rolników i odbiorców ich produktów, którzy charakteryzują się różnym poziomem koncentracji i siły monopolowej. Wreszcie reformy WPR od 1992 r. i liberalizacja handlu światowego osłabiły zasadę preferencji wspólnotowej. Wśród nowych wyzwań przed WPR Francja wymienia także: rosnącą częstotliwość kryzysów zdrowotnych, energetycznych i klimatycznych, rozwój nowych sektorów gospodarki wykorzystujących produkty rolne do celów nieżywnościowych oraz pojawienie się nowych aktorów na rynkach światowych (kraje i firmy), którzy przyczyniają się do wzrostu niestabilności systemu cen.

Według Francji remedium na powyższe zagrożenia jest wzmocnienie organizacji producentów rolnych, które powiększają siłę ekonomiczną rolników, oraz organizacji międzybranżowych (tzn. obejmujących różne ogniwa kanału rynku np. rolników i przetwórców, ang. *inter-branch organisations*), które redukują poziom ryzyka w danym sektorze i promują innowacyjność. Tego typu organizacje poprawiają strukturę poszczególnych sektorów.

W ustawodawstwie wspólnotowym są zawarte przepisy dotyczące organizacji producentów w kilku wspólnych organizacjach rynku, czasem bez określenia

szczegółowych zasad funkcjonowania (chmiel i oliwki), kiedy indziej wraz z definicją ich celów, kompetencji i systemu uznawania (wino, tytoń, owoce i warzywa, banany). W sektorze owoców i warzyw organizacje producentów są odpowiedzialne za wprowadzanie na rynek produktów swoich członków bez wymogu transferu własności tych produktów. Ponadto stowarzyszenia organizacji producentów owoców i warzyw są upoważnione (art. 5 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1182/2007) do prowadzenia wszystkich lub części zadań powierzonych organizacjom producentów, w tym wprowadzania produktów na rynek i ustalania reguł sprzedaży bez przekazywania własności tychże produktów.

Dlatego Francja opowiada się za ujednoczeniem systemu funkcjonowania organizacji producentów i ich stowarzyszeń we wszystkich branżach na wzór rozwiązań przyjętych w sektorze owoców i warzyw. Rozwiązania przyjęte w branży owocowo-warzywnej Francja traktuje jako modelowe. Według Francji powinny one być przyjęte także w pozostałych wspólnych organizacjach rynków.

W zakresie organizacji międzybranżowych wspólnotowe uregulowania prawne również nie są identyczne w różnych sektorach. W sektorze wina są one uprawnione do regulowania ilości produktu wprowadzanego na rynek. Bardziej restrykcyjne podejście obowiązuje w branży tytoniowej, owoców i warzyw, rybactwie i rybołówstwie. W branży cukrowniczej organizacja międzybranżowa nie posiada definicji, mimo że przypisuje się jej istotną rolę. W sektorach nie posiadających szczególnych regulacji w tym zakresie kraje członkowskie mogą uznawać organizacje międzybranżowe na podstawie art. 124(1) Rozporządzenia (WE) nr 1234/2007, ale nie mogą nadawać im uprzywilejowanego statusu w odniesieniu do prawa konkurencji.

Wobec powyższego Francja postuluje: harmonizację praktyk dozwolonych już przez niektóre wspólne organizacje rynków, przyjmując za modelowe takie rozwiązania, które byłyby najbardziej korzystne z punktu widzenia organizacji branży; zapewnienie odpowiednich rozwiązań prawnych, aby efektywnie stabilizować rynek we wszystkich branżach; celem jest osiągnięcie dopasowania popytu i podaży poprzez wielkość produkcji, a także wspieranie strukturalizacji poszczególnych branż oraz zapobieganie i zarządzanie ryzykiem oprócz standardowej kontraktacji; finansowanie działalności organizacji międzybranżowych ze składek określanych przez profesjonalistów w danym przemyśle; możliwość rozszerzania przez władze uregulowań i składek, aby zrealizować wymienione wyżej zadania [French delegation 2008].

Według jednego z ekspertów najlepszą formą zarządzania ryzykiem jest rozwinięcie systemu magazynowania płodów rolnych, aby ograniczać ekstremalne fluktuacje na rynkach rolnych [Gohin 2008]. Inny ekspert wskazuje na rolę państwa (Wspólnoty) w reasekuracji ryzyka w przypadku wielkich katastrof czy kryzysów [Jayet 2008].

Francja postuluje rozwinięcie systemu ubezpieczeń zbiorów w rolnictwie i finansowanie go z budżetu wspólnotowego. Taki system już istnieje we Francji od kilku lat i jest finansowany z budżetu krajowego. Zastosowanie art. 68 (69) w celu uzupełnienia dopłat krajowych do ubezpieczeń byłoby korzystne. Ponadto Francja chciałaby rozszerzyć ten system na producentów owoców i warzyw oraz pasz, co jest jednak trudne. We Francji istnieje specjalny fundusz, za pośrednictwem którego kierowane są środki publiczne na dopłaty do ubezpieczeń. Jest to Fonds National de la Gestion des Calamités Agricoles (FNGCA). Ponadto już istnieje system obowiązkowych ubezpieczeń rolniczych. Francja chciałaby wyjąć pewne branże z FNGCA, aby ciężar ich finansowania przejęła Wspólnota. Ponadto istnieje dotacja do niepewności (DPA), która skłania rolników francuskich do oszczędzania, aby stawiali czoła ryzyku. Tego typu oszczędności rolników nie są opodatkowane, dlatego jest to bodziec do ubezpieczania się samemu na wypadek kryzysu. Jednak ten mechanizm dotyczy tylko stosunkowo niewielkich problemów. Ryzyko wielkich epidemii musi przejąć Wspólnota – Francja już to zrobiła. Zatem Francja proponuje wprowadzenie w ramach WPR mechanizmów zarządzania ryzykiem, które w dużym stopniu przetestowała już na gruncie krajowym [Vindel 2008]. Przy okazji przeglądu zdrowotnego WPR (*health check*) Francja pragnie przerzucić znaczną część ich finansowania z budżetu krajowego na poziom wspólnotowy.

5. Czy wspierać produkcję biopaliw?

Francja przyjęła ambitny cel wykorzystania biopaliw. Na rok 2010 ustaliła ich docelowy udział w transporcie drogowym na poziomie 7%, podczas gdy rekomendacja UE wskazuje na 5,75% (Dyrektywa 2003/30/WE). Aby osiągnąć cel określony w dyrektywie unijnej, należałoby zwiększyć powierzchnię upraw energetycznych o 13 mln ha, tj. o 20% w stosunku do powierzchni gruntów ornych w UE-25. Obecnie UE importuje 50% konsumowanej energii. Uzależnienie od importu benzyny wynosi 80%. Jeśli nic się nie zmieni, uzależnienie od importu energii będzie rosło i osiągnie 63% w 2030 r. (93% dla benzyny) dla UE-25. W tym kontekście UE zachęca do wykorzystywania biomasy jako jednego z nielicznych substytutów benzyny w transporcie.

Aby osiągnąć ten cel Francja posługuje się następującymi instrumentami: redukcja podatku konsumpcyjnego (TIC) na ustaloną ilość biopaliw, podwyższanie podatku od działalności zanieczyszczającej środowisko (TGAP) dla dystrybutorów paliw, którzy nie respektują stopy wykorzystania biopaliw.

W 2006 r. największym producentem biodiesla w UE były Niemcy (ponad 2,5 mln t). Francja zajmowała drugą pozycję (ok. 750 tys. t). Natomiast produkcja bioetanolu w UE jest zdominowana przez Hiszpanię i Niemcy (po ponad 300 tys. t). Francja zajmuje trzecią pozycję (ok. 230 tys. t).

W opinii francuskich organizacji rolniczych korzystne byłoby przyjęcie następujących rozwiązań: wsparcie innowacyjności w zakresie biopaliw drugiej generacji w ramach wielkiego, europejskiego programu badawczego; specjalne, wysokie wsparcie jest potrzebne dla producentów roślin strączkowych (CGA-AER), ukierunkowanie rozwoju produkcji rolniczej na cele nieżywnościowe jest niebezpieczne i nieodpowiedzialne z punktu widzenia suwerenności żywnościowej; wyżywienie ludności Europy powinno być absolutnym priorytetem rolnictwa europejskiego (CP), należy znieść wsparcie dla przemysłu biopaliw ze względu na efekty środowiskowe (FNAB), zamrozić plan rozwoju sektora biopaliw; bilans energetyczny i ekologiczny programu pierwszej generacji jest niekorzystny; należy skupić się na zapewnieniu zaopatrzenia w żywność (CR), utrzymać pomoc dla upraw energetycznych w 2008 r. i dokonać rewizji w 2009; zająć się tym tematem w trakcie przeglądu programów rozwoju obszarów wiejskich w 2010 r. (COPA); organizacja rolnicza ORAMA opowiada się za zachowaniem wsparcia dla upraw roślin energetycznych i zwiększeniem maksymalnej gwarantowanej powierzchni w ramach programu ACE [Assises... 2008, s. 7].

Jeden z ekspertów zwrócił uwagę, że można by wprowadzić rozwiązania ograniczające produkcję roślin energetycznych wtedy, kiedy ceny żywności idą w górę i przekraczają niepożądany poziom. Ponadto należałoby pozwolić rolnikom na produkcję biopaliw na własny użytek. Nie należy pozwolić na wzmocnienie korelacji między wzrostem cen paliw na rynkach światowych a wzrostem cen żywności we Wspólnocie [Bougeois 2008]. W opinii drugiego eksperta wspieranie produkcji biopaliw nie powinno być częścią polityki rolnej. Należy brać pod uwagę wpływ produkcji biopaliw na wielkość emisji gazów cieplarnianych [Gohin 2008]. Trzeci ekspert wskazał, iż system wsparcia producentów biopaliw powinien leżeć w kompetencji poszczególnych krajów członkowskich. Priorytetem jest wyżywienie, ale nie ma powodu, aby zaprzestać wysiłków w kierunku uniezależnienia się od wzrostu cen ropy naftowej poprzez produkcję biopaliw [Vindel 2008]. Według czwartego eksperta decyzję o produkcji roślin energetycznych rolnicy powinni podejmować wyłącznie na podstawie sygnałów wysyłanych przez rynek. Nie ma uzasadnienia dla wspierania tych upraw ze środków publicznych [Jayet 2008].

6. Podsumowanie

W debacie nad przyszłością Wspólnej Polityki Rolnej Francja akcentuje swoje przywiązanie do pięciu celów, które zostały zapisane już w Traktacie Rzymskim z 1957 r. i obowiązują do dnia dzisiejszego, mimo że wzbudzają coraz więcej kontrowersji w środowisku europejskich ekonomistów. Aby osiągnąć stabilizację rynków rolnych we Francji rozważane są różne warianty rozwiązań. Najczęściej wymienia się w tym kontekście potrzebę wzmocnienia kompetencji organizacji

producentów i przetwórców oraz rozwinięcia systemu ubezpieczeń rolniczych. Jednym z najbardziej kontrowersyjnych tematów jest zakres wsparcia produkcji biopaliw.

Francuskie związki i organizacje rolnicze i działające w otoczeniu rolnictwa

Skrót	Pełna nazwa	Tłumaczenie
ANIA	Association Nationale des Industries Alimentaires	Krajowe Zrzeszenie Przemysłu Spożywczego
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture	Zgromadzenie Stałe Izb Rolniczych
C de F, COOP de France	Coopérative de France	Francuska Spółdzielczość
CGAAER	Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux	Rada Ogólna ds. Rolnictwa, Wyżywienia i Obszarów Wiejskich
CGB	Confédération Générale des Planteurs de Betteraves	Organizacja Plantatorów Buraka Cukrowego
CNIEL	Centre National Interprofessionnel de l'Économie Laitière	Krajowe Międzybranżowe Centrum Mleczarstwa
CP	Confédération Paysanne	Konfederacja Wiejska
CR	Coordination Rurale	Współpraca Wiejska
FCD	Fédération du Commerce et de la Distribution	Zrzeszenie Handlowców i Dystrybutorów
FGA-CFDT	Fédération Générale Agroalimentaire CFDT	Zrzeszenie Branży Rolno-spożywczej w ramach centrali związkowej CFDT
FLR	Fédération Label Rouge	Stowarzyszenie Producentów Wyrobów Regionalnych, oznaczonych etykietą Label Rouge
FNAB	Fédération Nationale d'Agriculture Biologique	Krajowe Zrzeszenie Rolnictwa Ekologicznego
FNAF-CGT	Fédération Nationale Agroalimentaire et Forestière CGT	Krajowe Zrzeszenie Branży Rolno-spożywczej i Leśnictwa w ramach centrali związkowej CGT
FNB	Fédération Nationale Bovine	Krajowe Zrzeszenie Hodowców Bydła
FNO	Fédération Nationale Ovine	Krajowe Zrzeszenie Hodowców Owiec
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles	Krajowa Federacja Związków Zawodowych Rolników
JA	Jeunes Agriculteurs	Stowarzyszenie Młodych Rolników
ORAMA	b. d.	organizacja producentów zbóż i roślin oleistych

Źródło: P. Bryła

LITERATURA

1. Assises de l'agriculture. Groupe bilan de santé de la PAC (2008): Synthèse des contributions reçues le 28 janvier 2008. Paryż.
2. Bourgeois L. (2008): wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania. Paryż, 1 lipca.
3. COPEIAA (Conseil de Prospective Européenne et Internationale pour l'Agriculture et l'Alimentation) (2007): Eléments pour une position française dans la préparation du « Bilan de santé » de la PAC. Paryż.
4. French delegation (2006): Memorandum on the implementation and the future of the reformed CAP. Rada UE, nr 7265/06, 16 marca.
5. French delegation (2008): Memorandum to encourage a responsible organisation of agri-food sectors in the interests of farmers and consumer. Rada UE, nr 5745/08, 25 stycznia.
6. Gohin A. (2008): wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania. Rennes, 3 lipca.
7. Jayet P.-A. (2008): wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania. Grignon, 4 lipca.
8. Vindel B. (2008): wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania. Paryż, 4 lipca.