
ARTYKUŁY

WALENTY POCZTA

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

WSPÓLNA POLITYKA ROLNA PO 2013 ROKU¹

1. Wstęp

W historii WPR można wyróżnić dwa zasadnicze podokresy. Pierwszy, który trwał do początku lat dziewięćdziesiątych XX w. był okresem prowadzenia polityki propodażowej. W jej konsekwencji Wspólnota osiągnęła wysoki stopień samowystarczalności żywnościowej [Adamowicz 2005]. Drugi podokres polityki rolnej, o charakterze propopytowym, Wspólnota rozpoczęła realizować od roku 1992 wraz z wdrożeniem reformy Mac Sharry'ego. Wprowadzono wówczas płatności dla rolników, co pozwoliło stopniowo redukować ceny instytucjonalne i kreować zwiększony popyt na produkty rolnictwa Wspólnoty, a jednocześnie wyhamowywać niepożądany wzrost produkcji [Małysz 2001]. Wszystkie kolejne reformy i zmiany we WPR UE wprowadzone po 1992 roku są kontynuacją idei zawartych w założeniach reformy Mac Sharry'ego [Poczta, Pawlak, Kiryluk-Dryjska, Siemiński 2007]. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej, w tym i Polska, stały się członkami Wspólnoty już w chwili zaawansowanego stopnia realizacji drugiego etapu WPR, w którym na plan dalszy zeszyły kwestie modernizacji sektora, natomiast na plan pierwszy zaczęto wysuwać inne, pozaprodukcyjne funkcje rolnictwa. Sprawilo to, że polski sektor rolny znalazł się w 2004 roku w nowym otoczeniu ekonomicznym i instytucjonalnym i wcale nie było pewne jak się w tym otoczeniu odnajdzie. Praktyka okazała się dla polskiego rolnictwa korzystna, głównie

¹ W niniejszej publikacji wykorzystano obszernie fragmenty artykułu autora pt. „Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa” opublikowanego w numerze 3 kwartalnika *Wieś i Rolnictwo*.

z punktu widzenia sytuacji ekonomicznej sektora², jednak procesy modernizacji i restrukturyzacji strukturalnej sektora mają ograniczony zasięg³. A jak będzie dalej i czy WPR będzie korzystny dla Polski w kolejnej perspektywie finansowej, to będzie przedmiotem niniejszego opracowania, opartego na analizie i ocenie materiałów Komisji Europejskiej. Celem pracy jest ocena istniejących propozycji w zakresie WPR z punktu widzenia interesów Polski i przemian strukturalnych w rolnictwie i na wsi.

2. Pozycja Polski we WPR w perspektywie finansowej 2007-2013

Pozycja polskiego rolnictwa w ramach WPR została zdeterminowana szeregiem parametrów obowiązujących w UE oraz przyjętych i określonych w trakcie negocjacji akcesyjnych. Część z nich miała charakter twardy, wynikający na przykład z danych pochodzących ze statystyki masowej, ale część była wynikiem ustaleń negocjacyjnych. Szczególnie trudne były negocjacje dotyczące płatności bezpośrednich. W ich efekcie dla nowych państw członkowskich wyznaczono w 2004 roku kopertę płatności w wysokości 25% jej poziomu wynikającego z wynegocjowanych parametrów (powierzchnie bazowe, plony referencyjne, poziom chowu przeżuwaczy) i założono osiągnięcie jej standardowej wielkości dopiero w roku 2013 (*phasing in*). Powoduje to że polskie rolnictwo ze środków UE maksimum wsparcia powinno osiągnąć w roku 2013⁴. Zatem sytuacja z roku 2013, zamykająca niejako Perspektywę Finansową (PF) 2007-2013 wyznaczać będzie oczekiwania w odniesieniu do PF UE w latach 2014-2020. Na tę sytuację składają się płatności obszarowe (I Filar WPR) i środki w ramach II Filaru WPR (PROW). Jest zatem kwestią niezwykle ważną całościowa ocena poziomu i struktury wsparcia polskiego sektora rolnego w roku 2013, tj. obejmująca łącznie środki z I i II Filaru. W roku 2013, tj. po uzyskaniu przez Polskę (i pozostałe kraje członkowskie, które do UE wstąpiły w 2004 roku) pełnej koperty płatności rolnictwo polskie otrzyma z budżetu UE wsparcie bezpośrednie w wysokości 3045 mln EURO, a udział Polski w tych płatnościach wyniesie 8,96% (tabela 4).

Jednak w PF 2007-2013 polskie rolnictwo uzyskuje bardzo wysokie wsparcie w ramach II Filaru WPR, które średniorocznie wynosi 1914 mln EURO, a Polska z udziałem wynoszącym 13,9% jest zdecydowanie największym beneficjentem

² Zob. Poczta W., Czubak W., Pawlak K., (2009): Zmiany w wolumenie produkcji i dochodach rolniczych w warunkach akcesji Polski do UE, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej nr 4.

³ Zob. Pawlak K., Poczta W. (2010): Potencjał polskiego rolnictwa pięć lat po akcesji Polski do UE jako przesłanka jego konkurencyjności, Wieś i Rolnictwo nr 1.

⁴ Dopłaty ze środków z budżetu krajowego powodują, że maksymalny poziom płatności bezpośrednich w Perspektywie 2007-2013 z punktu widzenia rolników zostanie już osiągnięty w przypadku płatności za rok 2010. Inną wielkością niemożliwą do dokładnego oszacowania *ex ante* pozostają zobowiązania i płatności w poszczególnych latach w ramach II Filaru WPR.

tych środków. Zatem łącznie na rok 2013 „przypadnie” dla polskiego rolnictwa prawie 5 mld EURO, a polski sektor rolny odnotuje partycypację we WPR w wysokości 8,4 % i będzie po rolnictwie francuskim, niemieckim, hiszpańskim i włoskim piątym beneficjentem WPR UE.

Powstaje pytanie czy z punktu widzenia polskiego rolnictwa te 5 mld EURO to „dużo czy mało”. Pewne światło na postawiony dylemat dają informacje zawarte w tabeli 5. Wsparcie 5 mld EURO w wymiarze bezwzględny, ale także uwzględniając trudną sytuację ekonomiczną sektora rolnego w latach poprzedzających akcesję to dużo. Jeśli jednak uwzględnimy się potencjał sektora rolnego w Polsce i jego strukturę to można mówić o uzyskaniu przez polskie rolnictwo w 2013 roku wsparcia wynikającego z obowiązujących zasad WPR.

Tabela 1

**Szacowany poziom alokacji środków pomiędzy państwa członkowskie UE
w 2013 roku (w mln EURO)**

Kraje członkowskie	I Filar WPR * w roku 2013		II Filar WPR średniorocznie w latach 2007-2013		I i II Filar WPR w roku 2013	
Austria	752	1,7	575	4,2	1327	2,3
Belgia	615	1,4	70	0,5	684	1,2
Bułgaria	580	1,3	377	2,7	958	1,6
Cypr	53	0,1	24	0,2	77	0,1
Czechy	909	2,0	408	3,0	1318	2,2
Dania	1049	2,3	83	0,6	1132	1,9
Estonia	101	0,2	103	0,8	205	0,3
Finlandia	571	1,3	308	2,2	878	1,5
Francja	8521	18,9	1083	7,9	9605	16,3
Grecja	2217	4,9	558	4,1	2775	4,7
Hiszpania	5139	11,4	1150	8,4	6290	10,7
Holandia	898	2,0	85	0,6	982	1,7
Irlandia	1341	3,0	356	2,6	1697	2,9
Litwa	280	0,8	252	1,8	632	1,1
Luksemburg	37	0,1	14	0,1	51	0,1
Łotwa	146	0,3	151	1,1	297	0,5
Malta	5	0,0	11	0,1	16	0,0
Niemcy	5853	13,0	1279	9,3	7132	12,1
Polska	3045	6,8	1944	13,9	4959	8,4
Portugalia	606	1,3	595	4,3	1201	2,0
Rumunia	1264	2,8	1161	8,4	2425	4,1
Słowacja	388	0,9	285	2,1	673	1,1
Słowenia	144	0,3	131	1,0	275	0,5
Szwecja	771	1,7	275	2,0	1046	1,8
Węgry	1319	2,9	551	4,0	1870	3,2
Wielka Brytania	3988	8,8	659	4,8	4647	7,9
Włochy	4370	9,7	1284	9,3	5654	9,6
UE 27	45063	100,0	13743	100,0	58805	100,0

* – z I filaru WPR uwzględniono tylko płatności bezpośrednie

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 oraz Zahrnt V. (2009).

Tabela 2

**Udział Polski w zakresie wybranych parametrów związanych z aktualną
lub przewidywaną WPR UE po 2013 r. (%)**

Pełnozatrudnieni w rolnictwie (w AWU) 2007	18,1
Liczba gospodarstw w 2007	17,5
Koperta ONW (średnia dla lat 2007-2013)	15,4
II Filar WPR (PROW - średnia dla lat 2007-2013)	13,9
Powierzchnia UR pod NATURA 2000 2009	9,8
Powierzchnia UR pod ONW 2009	9,8
Powierzchnia UR 2008	9,1
I Filar (płatności bezpośrednie) i II Filar WPR (2013 r.)	8,4
Powierzchnia UR i Lasów pod Natura 2000 2009	8,1
Powierzchnia UR pod HNV 2008	6,9
Koperta Płatności bezpośrednich w 2013	6,8
Wartość produkcji rolniczej (średnia dla 2007-2009)	5,6
Powierzchnia TUZ 2007	5,4
Koperta Płatności bezpośrednich - średnia dla lat 2007-2013	5,2
Wkład Polski w budżet UE (średnio 2007-2010)	2,7

Źródło: [Model płatności bezpośrednich ...2010].

Udział polskiego rolnictwa we WPR (8,4%) ulegnie w 2013 roku zbliżeniu do udziału w powierzchni UR (9,1%), będzie jednak nadal daleko mniejszy niż udział w zatrudnieniu (18,1%) czy w liczbie gospodarstw rolnych (17,5%), ale wyraźnie większy niż udział polskiego rolnictwa w produkcji (5,6 %).

Także informacje zawarte w tabeli 3. potwierdzają, że w roku 2013 suma wsparcia polskiego rolnictwa z tytułu dopłat bezpośrednich i PROW osiągnie w przeliczeniu na 1 ha UR poziom zbliżony (93%) do przeciętnego w całym rolnictwie unijnym (307 EURO wobec 330 EURO), ale będzie to w znacznej mierze rezultatem wysokiego wsparcia polskiego rolnictwa środkami II Filaru (PROW), natomiast poziom dopłat bezpośrednich nadal w przeliczeniu na 1 ha UR będzie wynosił niecałe 75% średniego poziomu w rolnictwie unijnym.

Tabela 3

**Poziom środków na 1 ha UR i na jedną jednostkę nakładów pracy (AWU)
w 2013 roku (EURO)**

	I Filar WPR 2013 r. ^{a)}		II Filar WPR średniorocznie w latach 2007-2013		I i II Filar WPR 2013 r.	
	EURO/AWU	EURO/ha UR	EURO/AWU	EURO/ha UR	EURO/ AWU	EURO/ha UR
Polska	1772	188	1114	118	2885	307
UE 27	4745	253	1447	77	6192	330

^{a)} z I Filaru WPR uwzględniono tylko płatności bezpośrednie

Źródło: [Model płatności bezpośrednich ...2010] i obliczenia własne.

Łączne wsparcie rządu 5 mld EURO uzyskane w 2013 roku (po 10 latach członkostwa w UE) ze środków UE wyznacza poziom wsparcia sektora rolnego w Polsce wynikający z uwarunkowań historycznych potwierdzonych w trakcie negocjacji akcesyjnych i obowiązujących w tym okresie zasad WPR. Jest to bez wątpienia „próg polityczny” minimalnego poziomu wsparcia sektora rolnego w Polsce w perspektywie 2014-2020 do którego polskie rolnictwo „dochodziło” przez 10 lat. Jednak w praktyce struktura tego wsparcia polegająca na bardzo wysokim udziale II Filara wcale nie będzie ułatwiać stanowiska polskiego w procesie negocjacyjnym w sprawie kształtu WPR po roku 2013.

3. Czy i jaka WPR po roku 2013?

Jakie powinny być uzasadnione oczekiwania Polski?

WPR UE w okresie swojego funkcjonowania wrosła w świadomość społeczną i polityczną Europejczyków. Według ostatniego Eurobarometru 90% ankietowanych obywateli UE uważa, że rolnictwo i obszary wiejskie są ważne dla przyszłości Europy. 83% ankietowanych obywateli UE opowiada się za wsparciem finansowym dla rolników, a przeciętnie ankietowani uważają, że decyzje w sprawie polityki rolnej powinny być nadal podejmowane na szczeblu UE [*Draft Report ... 2010*]. Udział kosztów WPR we wspólnym budżecie UE uległ zmniejszeniu z około 75% w 1985 roku do mniej niż 40% na koniec bieżącej Perspektywy Finansowej i stanowi obecnie 0,45% PKB. Często i nie bez racji wskazuje się, że wysoki udział wydatków na WPR nie wynika z kosztochłonności czy też braku racjonalności tej polityki, a jest skutkiem jej zaawansowanej integracji.

Ważnym, w ostatnich latach często pomijanym aspektem WPR UE jest bezpieczeństwo żywnościowe, zarówno w ujęciu globalnym jak i wspólnotowym. Liczba głodujących w skali światowej przekracza miliard, a i w Unii Europejskiej ponad 40 milionom osób ubogich brakuje żywności. Według FAO do 2050 r. globalne zapotrzebowanie na żywność podwoi się, liczba ludności na świecie ma wzrosnąć z 6 mld obecnie do 9 mld. WPR zatem winna nadal zapewniać bezpieczeństwo żywnościowe swoim obywatelom oraz pomagać nakarmić ludzi żyjących w ubóstwie na całym świecie [*Draft Report ...2010*].

Wskazane wyżej aspekty społeczne i polityczne uzasadniająca prowadzenie WPR bynajmniej nie powodują, że nie rodzą się pytania o sposób jej realizacji, stosowane instrumentarium i ekonomiczną zasadność i racjonalność. I nie są to dylematy proste, na które można udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Niewątpliwie słuszności WPR dowodzi jej skuteczność w wielu zakresach jej funkcjonowania. W pierwszym etapie WPR (do początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku) zrealizowano postulat modernizacji rolnictwa i samowystarczalności żywnościowej. W drugim etapie z powodzeniem są realizowane pozaprodukcyjne funkcje

rolnictwa. Rolnictwo europejskie w rozumieniu Europejskiego Modelu Rolnictwa jest dostarczycielem wielu dóbr publicznych (wspomniane już globalne bezpieczeństwo żywnościowe, ale także łagodzenie zmian klimatycznych, różnorodność biologiczna, bioenergia, zachowanie i odnowa gleby, dobra gospodarka wodna i zarządzanie jakością wody, wkład w wartości kulturowe, kształtowanie cennych krajobrazów, czyli najogólniej mówiąc udział w zrównoważonym rozwoju). [Draft Report ...2010]. Za świadczenie tych dóbr rynek rolników nie wynagradza, a zatem występuje przesłanka, także o charakterze ekonomicznej racjonalności, uzasadniająca wynagradzanie rolników ze środków publicznych. W EMR przed rolnikami zostały postawione także wysokie wymagania w zakresie bezpieczeństwa żywności, wypełniania standardów ochrony środowiska w działalności rolniczej, ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz dbałości o dobrostan zwierząt. Bez skierowania do rolnictwa wsparcia środkami publicznymi wypełnienie tych wymagań byłoby trudne lub wręcz niemożliwe, a z całą pewnością musiałyby wystąpić procesy koncentracji w zakresie potencjału produkcyjnego (koncentracja obszarowa), koncentracji skali produkcji oraz koncentracji przestrzennej. Produkcja roślinna byłaby alokowana na obszarach o najlepszych warunkach naturalnych (dobre gleby, korzystne warunki klimatyczne), zaś zwierzęca koncentrowałaby się w dużych fermach. Zrozumiałe, że na wielu obszarach UE (w tym właśnie szczególnie w Polsce) konieczne są procesy racjonalnej ekonomicznie i ekologicznie koncentracji produkcji rolnej i temu celowi też winna służyć WPR. Najogólniej chodzi o zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich na całym obszarze Unii.

Dla formułowania określonego kształtu WPR konieczne jest rozwiązanie wielu dylematów i przyjęcie szeregu rozstrzygnięć. Te rozstrzygnięcia będą decydować o kształcie przyszłej WPR oraz o skali możliwych korzyści jakie z tej polityki będzie mogło odnosić polskie rolnictwo, ale i cała gospodarka, w tym też jaka będzie pozycja finansowa netto Polski względem budżetu UE.

Najważniejsze z tych dylematów to m. in:

- Jak duży będzie budżet UE w perspektywie 2014-2020 – czy będzie zbliżony do maksymalnego poziomu 1,27% PKB, czy jak w Perspektywie 2007-2014 będzie to około 1%, czy może jeszcze mniej?
- Jaka część tego budżetu zostanie przeznaczona na WPR?
- Jaki cele zostaną postawione przed WPR, a w szczególności jaka będzie lista tzw. „nowych wyzwań” i jaka część budżetu rolnego będzie miała służyć ich realizacji?
- Jakie powinny być kryteria alokacji środków ze WPR pomiędzy państwa członkowskie, a nawet poszczególnych beneficjentów?
- Czy nadal mają istnieć dwa filary WPR?
- Jeśli tak, jakie powinny być relacje między I a II Filarem WPR i jaka będzie merytoryczna treść polityk w obu filarach?

- Jakie instrumenty stosować w obu Filarach i jakie środki przeznaczać na ich realizację?
- Jaki kształt w ramach I Filaru WPR mają wypełniać płatności bezpośrednie?
- Które z instrumentów polityki rynkowej powinny być zachowane?
- Jakie funkcje powinien wypełniać II Filar WPR, czy powinien być bardziej „rolniczy”, czy bardziej „wiejski”?
- Czy może część „wiejską” II filara przenieść do funduszy spójności?

Z całą pewnością dla Polski korzystny jest możliwie duży unijny budżet, w którym znaczący udział będą stanowić środki przeznaczone na rolnictwo. Duży budżet UE to duże środki na politykę spójności i na politykę rolną, a Polska ze względu na poziom rozwoju gospodarczego i stan sektora rolnego potrzebuje bardzo jednych i drugich funduszy.

Rolnictwo i wieś w Polsce, mimo wielu przeobrażeń, w tym już wywołanych akcesją, nadal dość zasadniczo różnią się w wielu aspektach w stosunku do sytuacji rolnictwa i wsi w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej. Położenie geograficzne Polski wyznacza niejako automatycznie punkt odniesienia dla porównań wsi i rolnictwa w ramach Wspólnoty. Rola cywilizacyjna, społeczna i ekonomiczna wsi w Polsce może i powinna być porównywana ze wsią w zachodnich i północnych krajach UE. Tak samo rolnictwo w Polsce, ze względu na strukturę produkcji determinowaną położeniem geograficznym i warunkami klimatycznymi zmuszone jest do konkurowania z rolnictwem zachodnich i północnych krajów UE. Opóźnienia rozwojowe wsi i rolnictwa w Polsce powodują, że dla Polski pierwszorzędne znaczenie mają instrumenty polityki rolnej realizowane w obu filarach. W procesie zmieniającej się WPR, z punktu widzenia interesów Polski jak i interesów sektora rolnego, zasadnicze znaczenie posiada utrzymanie na szczeblu Wspólnoty większości działań zawartych zarówno w I jak i II filarze WPR. Jest to dość zasadnicza trudność, bowiem bardziej rozwinięte kraje UE z dawnej „Piętnastki”, jak i niektóre nowe kraje członkowskie posiadające dobrze rozwinięte rolnictwo, o bardzo dobrej strukturze agrarnej skłaniają się często ku nadaniu większego znaczenia polityce wiejskiej, kosztem polityki rolnej, a wiele krajów płatników netto byłoby skłonnych wejść w etap ograniczania wydatków na WPR, także na drodze jej renacjonalizacji. Taka droga, wobec bardzo dużego znaczenia wsi i rolnictwa w życiu gospodarczym Polski, zapóźnień rozwojowych, jak również wynikającej z tego konieczności zasadniczych przeobrażeń strukturalnych w rolnictwie oraz konieczności podniesienia poziomu technologicznego i rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich wymaga ponoszenia olbrzymich nakładów, których budżet Polski nie będzie w dającej się przewidzieć perspektywie w stanie wydatkować.

W ramach I Filaru WPR kluczową kwestią pozostaje model płatności bezpośrednich. Aktualnie są one najważniejszym instrumentem WPR UE. Jest na

nie przeznaczane około 30% całego budżetu UE, co stanowi ponad $\frac{3}{4}$ wszystkich środków przeznaczanych na cele WPR. Płatności bezpośrednio odgrywają również decydującą rolę w kształtowaniu poziomu i stabilności dochodów rolnictwa Wspólnoty (około 60% dochodów rolników pochodzi z dopłat). Dlatego ich poziom i sposób alokacji pomiędzy kraje członkowskie będzie kluczowym problemem przy ustalaniu przyszłego budżetu UE. Obecnie koperty finansowe dla poszczególnych państw, i tym samym stawki dopłat, determinowane są w około 60% przez historyczną powierzchnię bazową i historyczny plon referencyjny, a w około 20% przez historyczne pogłowie bydła [*Model płatności bezpośrednich ... 2010*]. Przyjęte już obecnie (głównie w ramach Reformy Luksemburskiej WPR z 2003 roku i Przejścia Health Check z 2008 roku) przez UE zasady modelu płatności bezpośrednich niezwiązanych z produkcją (*decoupling*) oraz stanowisko WTO powodują, że nie znajdują uzasadnienia historyczne, związane z produkcją kryteria alokacji kopert finansowych pomiędzy kraje członkowskie. Natomiast uznanie, że rolnictwo jest dostarczycielem dóbr publicznych i że czyni to głównie poprzez użytkowanie ziemi jako środka produkcji wskazuje, że to właśnie obszar UR w poszczególnych krajach powinien być podstawowym kryterium alokacji kopert płatności bezpośrednich. Polska, ale i inne nowe państwa członkowskie formułują oczekiwania jednolitej stawki płatności bezpośrednich w całej UE (*flat rate*). Alokacja płatności bezpośrednich według kryterium jakim jest powierzchnia użytków rolnych wywołałaby dość znaczną zmianę alokacji płatności. Udział Polski w łącznej powierzchni bazowej w UE 27 wynosi 8,96%. Jest to o 2,28 punkta procentowego więcej aniżeli udział w rozdysponowaniu puli dopłat bezpośrednich w 2013 roku. Ta różnica oznaczałaby wzrost puli płatności dla Polski o ponad miliard rocznie. Tak więc przyjęcie, w nowej Perspektywie budżetowej, podziału środków finansowych w oparciu o powierzchnię bazową UR (w całości lub w znacznej części) oznacza wzrost puli środków dla Polski. Takie rozwiązanie niesłoby za sobą dość zasadnicze zmiany wielkości kopert płatności bezpośrednich dla wielu państw UE.

Wyrównanie wsparcia sektora rolnego z I Filaru WPR według zasady *flat rate*, czyli niejako dodatkowe opłacenie czynnika ziemi za świadczenie usług publicznych ze środków publicznych ma szereg zalet i znajduje także uzasadnienie o charakterze ekonomicznym. Alokacja dopłat bezpośrednich według tego kryterium cechuje się prostotą. Pomiar zasobów UR jest najmniej kontrowersyjny, bowiem pochodzi z powszechnej statystyki publicznej. Wsparcie poprzez powierzchnię sprzyja zagospodarowaniu przestrzeni przez rolnictwo na całym obszarze UE⁵.

⁵ Zagospodarowanie całości dotychczasowych UR przez rolnictwo nie powinno mieć i nie ma w polityce UE charakteru postulatu absolutnego. W politykę rolną UE jest także wpisane racjonalne przekształcenie części UR w inne formy użytkowania, np. w użytkowanie leśne poprzez wspieranie zalesiania części UR. Chodzi natomiast o to by nie zachodziły procesy porzucania działalności rolniczej na ziemiach słabszych jakościowo i doprowadzania tych obszarów do degradacji ekonomicznej, środowiskowej i krajobrazowej.

Powiązanie płatności z zasadami wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) powoduje, że z płatnościami wiąże się duży potencjał środowiskowy oraz zagwarantowanie wytwarzania żywności o wysokich parametrach jakościowych (w tym zagwarantowanie jakości zdrowotnej żywności). Niejako „nowe rozdanie” kopert płatności bezpośrednich stanowiłoby też autentyczne oderwanie płatności od aktualnej bądź historycznej wielkości produkcji, co byłoby zgodne z oczekiwaniami WTO.

Problem w ewentualnym „nowym rozdaniu” będzie o charakterze politycznym. W warunkach nie zwiększania budżetu rolnego Unii, uległby zmniejszeniu w wielu krajach, w tym płatnikach netto do wspólnotowego budżetu, poziom wsparcia rolnictwa. Trudno zatem będzie uzyskać konsensus dla alokacji dopłat według kryterium powierzchniowego. Nie oznacza to jednak, że kryterium powierzchniowe nie powinno stanowić podstawy alokacji dopłat. Być może konieczny będzie kolejny *phasing in*.

Dla Polski jak to już wskazywano istotne znaczenie w obecnej perspektywie budżetowej ma II Filar WPR. Znaczenie to wynika zarówno z kwoty przyznanych środków, jak i ważności celów, które są realizowane przy pomocy instrumentów II Filaru. Kolejną często formułowaną propozycją jest przesunięcie polityki środowiskowej (II oś dzisiejszego PROW) do I Filara WPR i wzmocnienie potencjału ekologicznego płatności bezpośrednich. Nie brakuje również głosów, że to właśnie II Filar WPR winien zostać wzmocniony (kosztem płatności bezpośrednich) jako odznaczający się większym ukierunkowaniem podmiotowym i przedmiotowym stosowanego instrumentarium⁶. Wzmacnianie II Filara WPR kosztem płatności bezpośrednich oznacza co prawda niepełną, ale jednak stopniową renacjonalizację WPR, bowiem działania w II Filarze wymagają współfinansowania z budżetów krajowych.

W tabeli 5 zamieszczono symulację alokacji dopłat bezpośrednich według zasady *flat rate* i środków z II Filaru według kryteriów obowiązujących w perspektywie budżetowej 2007-2013. Porównanie uzyskanych wyników symulacji (tabela 5) z szacowanymi wielkościami z roku 2013 (tabela 1) wskazuje kraje dla których omawiane kryteria i zasady alokacji byłyby neutralne, dla których korzystne, a dla których oznaczałaby zmniejszenie wsparcia sektora rolnego. Przy przyjęciu takich kryteriów wsparcie sektora rolnego w Polsce w perspektywie budżetowej UE w latach 2014-2020 wyniosłoby rocznie średnio prawie 6 mld EURO. Polska byłaby wówczas po Francji i Hiszpanii trzecim beneficjentem WPR w UE, co odpowiada w znacznym stopniu potencjałowi zawartemu w zasobach ziemi oraz potrzebom modernizacyjnym polskiego rolnictwa. Ponadto nie bez znaczenia jest fakt, że rezygnacja z historycznych uwarunkowań wsparcia rolnictwa oraz wspieranie działań promodernizacyjnych wsi i rolnictwa w krajach słabiej rozwiniętych jest nie tylko dopełnieniem, ale i faktycznym urzeczywistnieniem polityki spójności ekonomiczno- społecznej Unii.

⁶ Takie stanowisko prezentują m.in. Wielka Brytania i Szwecja.

Ważną kwestią, która pojawia się w dyskusji nad przyszłym kształtem WPR jest poziom zatrudnienia w rolnictwie, wydajność pracy i koszty opłaty pracy. Między tymi trzema parametrami zachodzą ściśle związki przyczynowo-skutkowe. Wysokie zatrudnienie w rolnictwie skutkuje niską wydajnością pracy, a ta z kolei warunkuje niską opłatę za pracę (niski poziom dochodów), czyli inaczej niski jednostkowy koszt pracy. Niskie koszty pracy są podstawową różnicą w kosztach użycia czynników produkcji między rolnictwem UE 15 a nowymi krajami członkowskimi. Na zbliżonym poziomie są koszty (ceny) użycia czynnika kapitałowego (środków produkcji). Po prostu w warunkach swobodnego przepływu dóbr i kapitału działa prawo jednej ceny⁷.

Tabela 4

Symulacja alokacji dopłat bezpośrednich według udziału państwa w łącznej powierzchni UR

KRAJ	Alokacja w 2013 roku (mln EURO)	Realokacja flat rate (mln EURO)	Różnica względem 2013 r. (mln EURO)	Zmiana względem 2013 (%)	Udział (%)
Austria	752	842	89	12	1,85
Belgia	615	364	-251	-41	0,80
Bułgaria ^b	742	807	65	9	1,77
Cypr	53	38	-15	-28	0,08
Dania	1 049	703	-346	-33	1,54
Estonia	101	238	137	136	0,52
Finlandia	571	606	35	6	1,33
Francja	8 521	7 263	-1 258	-15	15,93
Grecja	2 217	1 077	-1 140	-51	2,36
Hiszpania	5 139	6 591	1 452	28	14,46
Irlandia	1 341	1 094	-247	-18	2,40
Litwa	380	702	322	85	1,54
Luksemburg	37	35	-2	-7	0,08
Łotwa	146	465	319	218	1,02
Malta	5	3	-2	-47	0,01
Holandia	898	506	-392	-44	1,11
Niemcy	5 853	4 470	-1 383	-24	9,81
Polska	3 045	4 084	1 039	34	8,96
Portugalia	606	920	314	52	2,02
Republika Czeska	909	931	22	2	2,04
Rumunia ^b	1 620	3 627	2 007	124	7,96
Słowacja	388	513	125	32	1,12
Słowenia	144	129	-15	-10	0,28
Szwecja	771	825	54	7	1,81
Węgry	1 319	1 117	-202	-15	2,45
W. Brytania	3 988	4 266	278	7	9,36
Włochy	4 370	3 366	-1 004	-23	7,39
UE 27	45 580	45 580	45 580	0,0	100,00

^a Powierzchnia bazowa do której będą przysługiwały dopłaty bezpośrednie w 2013 roku; wyliczono na podstawie: Zahrt V. (2009).

^b Założono w Bułgarii i Rumunii poziom płatności jak po zakończeniu phasing in.

Źródło: Poczta W., Czubak W., Sadowski A., Siemiński P. (2010).

⁷ Podobnie prawo jednej ceny działa w przypadku cen produktów rolnych.

Tabela 5

Symulacja alokacji dopłat bezpośrednich według zasady *flat rate* i środków z II Filaru WPR według zasad i wysokości obowiązujących w Perspektywie budżetowej 2007-2013

KRAJ	Realokacja <i>flat rate</i> według wielkości z roku 2013 (mln EURO)	II Filary WPR (średniorocznie w latach 2007 – 2013) (mln EURO)	Łącznie (mln EURO)	Udział (%)
Austria	842	558,8	1 401	2,4
Belgia	364	59,8	424	0,7
Bułgariab	807	372,7	1 180	2,0
Cypr	38	23,2	61	0,1
Dania	703	63,5	767	1,3
Estonia	238	102,1	340	0,6
Finlandia	606	298,2	904	1,5
Francja	7 263	920,3	8 183	14,0
Grecja	1 077	529,6	1 607	2,7
Hiszpania	6 591	1030,6	7 622	13,0
Irlandia	1 094	334,3	1 428	2,4
Litwa	702	249,1	951	1,6
Luksemburg	35	12,9	48	0,1
Łotwa	465	148,7	614	1,0
Malta	3	10,9	14	0,0
Holandia	506	69,5	576	1,0
Niemcy	4 470	1161,5	5 632	9,6
Polska	4 084	1890,0	5 974	10,2
Portugalia	920	561,3	1 481	2,5
Republika Czeska	931	402,2	1 333	2,3
Rumuniab	3 627	1146,1	4 773	8,1
Słowacja	513	281,3	794	1,4
Słowenia	129	128,6	258	0,4
Szwecja	825	260,8	1 086	1,9
Węgry	1 117	543,7	1 661	2,8
W. Brytania	4 266	657,0	4 923	8,4
Włochy	3 366	1184,6	4 551	7,8
UE 27	45 580	13001,2	58 583	100,0

^a Powierzchnia bazowa do której będą przysługiwały dopłaty bezpośrednie w 2013 roku; wyliczono na podstawie: Zahrt V. (2010)

^b Założono w Bułgarii i Rumunii poziom płatności jak po zakończeniu *phasing in*.

Źródło: Poczta W., Czubak W., Sadowski A., Siemiński P. (2010).

I wreszcie z liczbą zatrudnionych i wydajnością ich pracy wiąże się problem dochodów rolniczych. Wysoki poziom zatrudnienia powoduje, że wsparcie środkami WPR w przeliczeniu na jednostkę siły roboczej jest niskie. Natomiast z samej idei integracji europejskiej wynika dążenie do uzyskiwania spójności ekonomiczno-społecznej. Zatem nie negując samego faktu niższego wsparcia *per capita*, które w przypadku nadmiaru pracujących w rolnictwie jest poniekąd stanem obiektywnym, nie powinno wyprowadzać się uzasadnienia dla niższego opłacania innych czynników produkcji. Czyli innymi słowy już sam fakt wysokiego zatrudnienia jest wystarczającą przyczyną niższego wsparcia pracujących, a wykorzysty-

wanie niższych dochodów (w rozumieniu niższych kosztów pracy) dla uzasadnienia dalszego obniżania poziomu wsparcia jest działaniem wbrew idei spójności.

4. Uwagi do komunikatu Komisji z 18.11. 2010 r.⁸

Dnia 18 listopada 2010 r Komisja Europejska opublikowała komunikat dotyczący WPR do 2020 roku. W komunikacie tym zawarto wyzwania, uzasadnienie i kierunki przyszłych reform. Komisja wskazuje na następujące wyzwania stojące przed przyszłą WPR:

- **bezpieczeństwo żywnościowe,**
- **środowisko naturalne i zmiana klimatu,**
- **równowaga terytorialna.**

Jako uzasadnienie dla koniecznych reform Komisja wymienia następujące problemy:

- obawy dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego zarówno na poziomie UE, jak i w skali globalnej,
- poprawa zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi takimi jak woda, powietrze, różnorodność biologiczna oraz gleba,
- pogodzenie działań związanych zarówno ze wzrastającym wpływem trwających zmian klimatycznych na warunki produkcji rolnej, jak i z koniecznością redukcji emisji gazów cieplarnianych produkowanych przez rolnictwo oraz odgrywaniem aktywnej roli w łagodzeniu ich wpływu na środowisko i dostarczanie energii ze źródeł odnawialnych,
- utrzymanie i poprawa konkurencyjności w świecie charakteryzującym się przybierającymi na sile procesami globalizacji i zwiększającą się zmiennością cen, przy jednoczesnym zachowaniu produkcji rolnej w całej Unii Europejskiej,
- jak najlepsze wykorzystanie zróżnicowanej struktury gospodarstw rolnych w UE oraz różnorodności systemów produkcyjnych, które pojawiły się wraz z przystąpieniem nowych państw członkowskich do UE, utrzymując równocześnie ich rolę społeczną, terytorialną i strukturalną,
- wzmocnienie spójności terytorialnej i społecznej na obszarach wiejskich Unii Europejskiej, głównie przez wspieranie zatrudnienia i dywersyfikacji,
- zapewnienie sprawiedliwego i zrównoważonego rozdziału wsparcia w ramach WPR między państwami członkowskimi i rolnikami poprzez zmniejszenie nierówności pomiędzy państwami członkowskimi, biorąc pod uwagę, że stawka ryczałtowa nie jest skutecznym rozwiązaniem,

⁸ Opracowano na podstawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 r.: Sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”.

- dalsze upraszczanie procedur wykonawczych WPR i poprawa wymogów kontrolnych oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla odbiorców środków.
- Komisja w komunikacie wskazuje, że trzy główne cele zreformowanej WPR to:

Cel 1: Oplącalna produkcja żywności poprzez:

- Wsparcie **dochodów gospodarstw** oraz zmniejszanie ich zmienności,
- Poprawa **konkurencyjności** sektora rolniczego i wzmocnienie jego udziału jakościowego w **łańcuchu żywnościowym**,
- Wynagradzanie za trudności związane z produkcją w obszarach o szczególnych **ograniczeniach naturalnych**.

Cel 2: Zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz działania na rzecz klimatu poprzez:

- Zagwarantowanie zrównoważonej działalności produkcyjnej i zabezpieczenie dostarczania **środowiskowych dóbr publicznych**, bowiem rynek nie wynagradza za dostarczanie dóbr publicznych,
- Promowanie **ekologicznego wzrostu** poprzez **innowacje**,
- Kontynuowanie działań mających na celu łagodzenie skutków **zmiany klimatu**.

Cel 3: Zrównoważony rozwój terytorialny poprzez:

- Wspieranie zatrudnienia na obszarach wiejskich oraz wspomaganie zachowania struktur społecznych na obszarach wiejskich,
- Poprawa gospodarki wiejskiej oraz promocja **dywersyfikacji**,
- Uwzględnienie **różnorodności strukturalnej** systemów rolniczych (poprawa kondycji małych gospodarstw oraz rozwój rynków lokalnych).

Komunikat Komisji zamyka propozycja trzech wariantów (opcji) przyszłej WPR, która w każdym przypadku miałaby, jak dotychczas, opierać się na strukturze dwóch filarów WPR, jednak z różnym rozłożeniem ich znaczenia.

Wariant 1

W tym wariantcie założono dalsze stopniowe zmiany w obecnych ramach polityki. Rozwijałby on dalej dobrze funkcjonujące aspekty polityki i skupiałby się na **dostosowaniach** i ulepszeniach w najbardziej krytykowanym obszarach WPR, np. odnoszących się do kwestii sprawiedliwości rozdziału płatności bezpośrednich między poszczególne państwa członkowskie. Ten wariant zapewniłby ciągłość i stabilizację obecnej WPR.

Wariant 2

Założono w nim dokonanie restrukturyzacji polityki w celu zapewnienia, że stanie się ona bardziej **zrównoważona** między różnymi jej celami oraz między rolnikami i państwami członkowskimi. Taka możliwość miałyby dać środki lepiej **ukierunkowane** i bardziej zrozumiałe dla przeciętnego mieszkańca UE. Ten

wariant zakłada również większą wydajność wydatków publicznych oraz koncentrację na wartości dodanej na poziomie UE. Ten kierunek umożliwiłby stawienie czoła wyzwaniom środowiskowym, społecznym i gospodarczym oraz wzmocniłby wkład rolnictwa i obszarów wiejskich w wypełnianie celów strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, zrównoważonego i zapleśniającego włączenie społeczne rozwoju.

Wariant 3

W tym wariantcie przewidziano daleko idącą reformę WPR, skoncentrowanie się na celach w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmian klimatu, przy jednoczesnym zmniejszającym się udziale środków wsparcia dochodu i większości środków rynkowych. Przeznaczanie większych środków, poprzez ramy polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na kwestie związane ze zmianą klimatu i ochroną środowiska miałyby być powiązane ze strategiami regionalnymi dotyczącymi tych zagadnień.

5. Kilka uwag do komunikatu Komisji jako podsumowanie

- W konstrukcji płatności uwzględniających w szerokim wymiarze płatności środowiskowe pojawiają się trudności metodologiczne i praktyczne. Przede wszystkim 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. Dowodem tego jest obecnie obowiązujące wyznaczenie obszarów ONW, ale i w części także NATURA 2000⁹. Nie bez znaczenia byłaby także konieczność upowszechnienia bardziej szczegółowych kontroli przestrzegania wymogów z zakresu ochrony środowiska;
- Wątpliwości nasuwa propozycja wprowadzenia specjalnego instrumentu wspierania małych gospodarstw. Negatywne doświadczenia, jakie uzyskano przy wdrażaniu i realizacji wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych aż nadto nakazują podchodzić sceptycznie do tego zamysłu. Problem małych gospodarstw jest wtedy aktualny, gdy ich właściciele nie mają możliwości uzyskiwania dodatkowych dochodów spoza rolnictwa. Temu winna służyć przede wszystkim polityka spójności i ewentualnie wybrane działania II Filara WPR.
- Bardzo ogólny charakter ma propozycja dotycząca budowy instytucji zarządzania ryzykiem. Nie mówi ona dostatecznie szczegółowo jakich ryzyk ma dotyczyć, czy tylko ryzyka przyrodniczego, czy też ryzyk ekonomicznych (cenowego, kursowego, stopy procentowej i innych). Nie ma obecnie

⁹ Inną kwestią jest czy uwzględnienie kryteriów środowiskowych byłoby korzystne dla Polski.

we WPR lepszego i skuteczniejszego narzędzia stabilizacji dochodów rolniczych niż dopłaty bezpośrednie, bo to one w 60% tworzą dochody rolników w UE. Umniejszanie wsparcia rolnictwa innymi środkami w celu dofinansowania ubezpieczeń, wywołuje pytanie o skuteczność takiego zabiegu. Największe wątpliwości budzą propozycje ubezpieczania ryzyka cenowego, a nawet kursowego w gospodarstwach rolnych ze środków ze WPR. Powszechna eliminacja lub minimalizacja tych ryzyk na poziomie mikroekonomicznym (gospodarstw rolnych) byłaby w praktyce bardzo droga, trudno wykonalna a poprzez to nieskuteczna, a często zamiast minimalizacji ryzyka powodowałaby jego potęgowanie. Na pewno nie dorównywałyby skutecznością i powszechnością dopłatami bezpośrednim w stabilizowaniu dochodów rolniczych.

LITERATURA

1. Adamowicz M. (2005): Przesłanki rozwoju wielofunkcyjności rolnictwa i zmian we Wspólnej Polityce Rolnej, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 1.
2. Draft Report on the Future of the Common Agricultural Policy after 2013, Committee on Agriculture and Rural Development, 2010, Rapporteur: George Lyon.
3. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 r.: Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi” Bruksela 2010.
4. Małysz J. (2001): Reorientacja WPR – implikacje dla krajów kandydackich, Wieś i Rolnictwo 1.
5. Model płatności bezpośrednich po 2013 r., (2010), Departament Programowania i Analiz MRiRW. Materiał na posiedzenie Zespołu ds. opracowania koncepcji i propozycji warunków oraz zasad WPR po roku 2013 r., Warszawa.
6. Pawlak K., Poczta W. (2010): Potencjał polskiego rolnictwa pięć lat po akcesji Polski do UE jako przesłanka jego konkurencyjności, Wieś i Rolnictwo 1.
7. Poczta W., Czubak W., Pawlak K. (2009): Zmiany w wolumenie produkcji i dochodach rolniczych w warunkach akcesji Polski do UE, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 4.
8. Poczta W., Czubak W., Sadowski A., Siemiński P. (2010): Scenariusze płatności bezpośrednich w krajach Unii Europejskiej po 2013 roku, Maszynopis, Poznań.
9. Poczta W., Pawlak K., Kiryluk-Dryjska E., Siemiński P. (2007): Perspektywy polskich gospodarstw rolnych w europejskim modelu rolnictwa. Roczniki Naukowe SERIA, tom IX, zeszyt 2.
10. Poczta W. (2010): Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa, Wieś i Rolnictwo nr 3.
11. Zahrnt V. (2009): Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform, ECIPE Working Paper 8.

WALENTY POCZTA

WSPÓLNA POLITYKA ROLNA PO 2013 ROKU

Słowa kluczowe: *Wspólna Polityka Rolna, poziom wsparcia, instrumenty WPR, kierunki zmian, ich uzasadnienie, potrzeby i oczekiwania sektora rolnego w Polsce*

STRESZCZENIE

Model WPR po roku 2013 jest sprawą niesłychanie żywotną z punktu widzenia polskiego sektora rolnego i polskiej wsi, ale i w ogóle polskiej gospodarki. Oczekiwania polskiego sektora rolnego względem WPR w latach 2014-2020 wyznaczać będzie poziom wsparcia z roku 2013 oraz potrzeby modernizacyjne sektora i dostarczanie przez rolnictwo dóbr publicznych. Analiza przeprowadzona w artykule wskazuje, że dla Polski pierwszorzędne znaczenie mają instrumenty polityki rolnej realizowane w obu filarach WPR. Ważnym pozostaje poziom wsparcia, jego wspólnotowy charakter, oraz zachowanie równowagi między wsparciem bezpośrednim, instrumentami prośrodowiskowymi i promodernizacyjnymi.

WALENTY POCZTA

COMMON AGRICULTURAL POLICY AFTER 2013

Key words: *Common Agricultural Policy, level of support, CAP measures, directions of changes, justification, needs and expectations of agricultural sector in Poland*

SUMMARY

The CAP model after 2013 is crucial not only from the agricultural sector point of view, but also from the point of view of the whole Polish economy. Expectations of Polish agricultural sector towards CAP in the years 2014-2020 are going to be determined by the level of support from the year 2013, by the needs to modernize sector and to be able to fulfill its function as a provider of public goods. Analyzes conducted in the paper proves that policy measures from both pillars of the CAP have a basic meaning for Poland. Level of support, its common character, as well as balance between direct support and pro-environmental and pro-modernization measures remain important.

e-mail: poczta@up.poznan.pl