

---

# INFORMACJE

---

ANTONI MICKIEWICZ<sup>1</sup>

BOGDAN M. WAWRZYNIAK<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

<sup>2</sup>Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

## WSPÓLNA POLITYKA ROLNA NA LATA 2014-2020 W ŚWIETLE PROJEKTÓW ROZPORZĄDZEŃ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I KOMISJI EUROPEJSKIEJ<sup>1</sup>

### 1. Wstęp

Wspólna Polityka Rolna stanowi jeden z najdłużej funkcjonujących instrumentów wsparcia w ramach Wspólnoty Europejskiej. Priorytetem początkowych działań Wspólnej Polityki Rolnej było promowanie procesu zwiększania produkcji żywności, wobec początkowo wysokiego niedoboru produktów rolno-żywnościowych po II wojnie światowej. Bodźcami dla zachowań produkcyjnych było stosowanie zachęt w postaci dotacji gwarantujących rolnikom uzyskanie opłacalnych cen zbytu swoich produktów rolnych. Rolnicy otrzymywali pomoc finansową przede wszystkim na restrukturyzację gospodarstw, poprawę zarządzania i modernizację technologii. Polityka rolna doprowadziła najpierw do osiągnięcia samodzielności żywnościowej, a potem do powstania nawet nadwyżek głównych produktów rolnych w krajach EWG. Działania tego rodzaju stanowiły duże obciążenie dla budżetu, który musiał dopłacać do eksportu lub płacić za magazynowanie nadwyżek. Początkowo celem WPR było zapewnienie samowystarczalności żywnościowej Wspólnoty, wyposażając rolników w instrumenty stymulujące produkcję. Potem dążono do uniezależnienia wsparcia dla rolnictwa od wielkości produkcji. Środek ciężkości polityki rolnej przerwano ze wspierania rynku lub ceny na bezpośrednie wspieranie dochodów. W rezultacie obniżono gwarantowa-

---

<sup>1</sup> Projekt badawczy został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

ne ceny, rekompensując to bezpośrednimi płatnościami dla rolników. W sumie koszty funkcjonowania WPR w ogólnym budżecie UE uległy obniżeniu z 70% w połowie lat 90-tych do 40% obecnie [Mickiewicz 2011].

Wiele ważnych zmian wprowadzono w latach 80-tych, jednak prawdziwy przełom nastąpił w latach 90-tych. W rolnictwie zaczęto odchodzić od intensywnych metod produkcji na rzecz rolnictwa zrównoważonego. Szczególny nacisk położono na rolnictwo przyjazne dla środowiska, a przy tym uwzględniające interesy społeczności wiejskiej i otoczenia rolniczego. Wprowadzono dopłaty bezpośrednie, zobowiązując rolników do uwzględniania sytuacji na rynkach zbytu (podaży i popytu), a nie tylko ocenę kierunków produkcji na podstawie własnych dochodów. Dalsze zmiany priorytetów WPR zainicjowano w 1999 r. w ramach reformy Agenda 2000, która kładła nacisk na wzrost konkurencyjności, różnicowanie produkcji i poprawę marketingu produktów rolnych.

Ważny był 2004 r. z uwagi na fakt poszerzenia obszaru Wspólnoty, poprzez przyjęcie 10 nowych państw członkowskich, w tym Polski. Tak więc dotychczasowych 15 krajów dawnej UE (UE-15), zdecydowało się przyjąć jednocześnie 10 krajów z Europy Środkowo-Wschodniej (NUE-10), mając świadomość niskiego poziomu rozwoju tego rolnictwa i niekorzystnych uwarunkowań prawnych. Proces ten miał ogromny wpływ na wyzwania stojące przed Wspólną Polityką Rolną, która pochłania znaczną część budżetu UE (około 40%). Dalsze pogłębienie integracji odbyło się w 2007 r, dzięki przyjęciu kolejnych dwóch państw - Bułgarii i Rumunii. Kilkanaście nowych państw członkowskich wniosło do Wspólnoty około 50 mln ha użytków rolnych - kraje piętnastki dysponowały 130 mln ha, co oznaczało zwiększenie o 40%. Z kolei do 6 milionów osób pracujących w UE—15 dołączyło 7 mln rolników z nowych państw członkowskich (NUE-12), ujawniając problem przeludnienia agrarnego. Znalazła potwierdzenie teza mówiąca o tym, że wielki potencjał produkcji rolniczej, tkwiący w rolnictwie europejskim, nie jest w pełni wykorzystywany z uwagi na niski poziom wydajności pracy [Mickiewicz 2011].

## **2. Cel i zakres opracowania**

Wyzwania stojące przed Wspólną Polityką Rolną w perspektywie lat 2014-2020 dotyczą między innymi zapewnienia większego bezpieczeństwa żywności, zachowania zrównoważonego rozwoju i gospodarowania zasobami naturalnymi, podniesienia jakości ochrony środowiska oraz rozwijanie konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki na obszarach wiejskich. W ponad 50-letniej historii funkcjonowania WPR przestrzegając podstawowych zasad, jednocześnie dążono do zmian o charakterze ewolucyjnym, co znalazło odzwierciedlenie w stosowanych przez wspólnotę instrumentach polityki rolnej.

Wspólna Polityka Rolna stosowana w mało liczebnej grupie państw (UE-15), nie napotykała na takie trudności, jak obecnie, gdy w stosunkowo szybkim czasie rozrosła się do UE-27, a w połowie 2013 do tego grona dołączy kolejny członek (Chorwacja). Swoim zasięgiem obejmuje – poza Bałkanami - niemal całą Europę, gdzie występują nie tylko odmienne krainy geograficzne, ale także systemy gospodarowania i rodzaje produkcji rolniczej.

Nowe kraje członkowskie domagają się takich samych praw i poziomu wsparcia, jakie występują w dawnych krajach UE-15. Dylematy te ma rozstrzygnąć Wspólnota Europejska, która przy znaczącym udziale środowisk naukowych, krajowych i zagranicznych, przygotowała szereg rozwiązań legislacyjnych i projektów (wniosków) rozporządzeń PE i Rady. Pakiet obejmuje projekty siedmiu nowych rozporządzeń, które będą regulować funkcjonowanie Wspólnej Polityki Rolnej do 2020 r w zakresie: płatności bezpośrednich, rozwoju obszarów wiejskich, wspólnej organizacji rynków rolnych oraz finansowania WPR.

W opracowaniu uwagę skupiono nie na omawianiu poszczególnych pakietów, lecz na przedstawieniu syntezy niektórych nowych rozwiązań, które będą - po przyjęciu przez UE – obowiązywać przy ustalaniu wspólnych ram strategicznych dla funduszy unijnych.

### **3. Przebieg przygotowań do określenia kształtu Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020**

Pierwsza debata polityczna państw członkowskich na temat kształtu WPR po 2013 r. miała miejsce podczas nieformalnego spotkania Ministrów UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w 2008 r. w Annecy (Francja). W czasie posiedzenia Rady w 2008 r., podjęto próbę wypracowania Konkluzji Rady w sprawie WPR po 2013 roku, na podstawie wniosków z dyskusji przeprowadzonej w Annecy. Podstawą aktywnego udziału przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w dyskusji o przyszłości WPR był dokument pt. *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku - założenia i wstępne propozycje*, przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi i przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów w listopadzie 2008 r. Dokument ten był także przedmiotem konsultacji, w trakcie której Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi otrzymało uwagi i propozycje od licznych respondentów, w tym od organizacji społecznych oraz instytucji naukowych zajmujących się problematyką rolnictwa i obszarów wiejskich [Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r – założenia i wstępne propozycje, 2008].

Według MRiRW Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku będzie odgrywała nadal kluczową rolę w zapewnieniu w UE następujących celów: bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, rów-

nych warunków konkurencji na jednolitym rynku rolnym, a także silnej pozycji konkurencyjnej UE na globalnym rynku rolnym. Z uwagi na wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich WPR, po 2013 r. powinna być instrumentem skierowanym na nowe wspólnotowe wyzwania związane z ochroną środowiska, zmianami klimatycznymi, gospodarką wodną, różnorodnością biologiczną oraz energią odnawialną [Stanowisko rządu RP w sprawie przyszłości WPR UE, 2009].

Aby zapewnić skuteczność WPR po 2013 r. w realizacji powyższych zadań, kolejne zmiany tej polityki powinny zachować w pełni jej wspólnotowy charakter, w szczególności w wymiarze finansowym, zapewniając przez to równe warunki konkurencji na jednolitym rynku UE. Ponadto należy odejść od przestarzałych i nieuzasadnionych w obecnej sytuacji historycznych pułapów płatności bezpośrednich odzwierciedlających intensywność i poziom produkcji rolniczej w państwach członkowskich sprzed kilkunastu lat (UE-15). Bez szybkiego odejścia od dotychczasowego podziału środków na koperty krajowe, niemożliwa jest poprawa skuteczności i efektywności tej polityki wspólnotowej. WPR powinna być polityką prostą i stabilną - musi być zrozumiała dla rolników i podatników, a bez jej znacznego uproszczenia nie będzie to możliwe.

Parlament Europejski (PE) na posiedzeniu plenarnym w 2010 r. przyjął rezolucję w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. Dokument nie miał mocy legislacyjnej, ale odzwierciedlał stanowisko eurodeputowanych w debacie nad reformą WPR. Od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego Parlament Europejski współdecyduje, wraz z rządami państw członkowskich o przyjęciu aktów prawnych regulujących kształt WPR na lata 2014-2020, które zaproponuje Komisja Europejska. Przyjęta rezolucja była następstwem prac Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi PE dotyczących przyszłego kształtu WPR [Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie przyszłości WPR, 2010].

W rezolucji podkreślono, iż europejski model rolnictwa nie tylko zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe swoim obywatelom i bierze udział w dostarczaniu żywności dla całego świata, ale jednocześnie tak określona polityka, lepiej i bardziej spójnie współpracuje z resztą świata. Szczególnie dobrze UE współpracuje z krajami rozwijającymi się, w celu pomagania im w długoterminowym rozwoju sektorów rolnictwa w sposób zrównoważony. Parlament Europejski stwierdził, że należy maksymalnie zwiększać wiedzę na szczeblu lokalnym, aby mieć na uwadze rozwój wsi i obszarów wiejskich. W obecnej sytuacji, w której ogólna liczba głodujących przekracza miliard, a w Unii Europejskiej ponad 40 milionom osób ubogich brakuje żywności, należy wykorzystać postęp naukowy, aby przynieść odpowiednie rozwiązania mające na celu złagodzenie głodu na świecie, zwłaszcza poprzez efektywniejsze wykorzystanie zasobów [Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie przyszłości WPR, 2010].

Według danych FAO do 2050 r. globalne zapotrzebowanie na żywność podwoi się, zaś liczba ludności na świecie może wzrosnąć z 7 mld obecnie do 9 mld osób. Światowa produkcja żywności będzie musiała odpowiednio wzrosnąć, uwzględniając presję związaną z zasobami naturalnymi, co oznacza, że produkcja żywności na świecie będzie musiała wzrosnąć przy jednoczesnym mniejszym zużyciu wody, energii, nawozów i pestycydów oraz przy zapewne mniejszej powierzchni gruntów, chociaż przykłady krajów afrykańskich wskazują na możliwości poszerzenia arealów upraw rolnych.

W raporcie G. Lyona stwierdzono, że celami WPR, wymienionymi w art. 39 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), jest zwiększenie wydajności rolnictwa, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, stabilizacja rynków, zagwarantowanie dostępności dostaw towarów oraz rozsądnych cen dla konsumentów. Do tej pory wspólna polityka rolna w dużym stopniu osiągnęła swoje cele i przyczyniła się do wspierania integracji UE, spójności terytorialnej w Europie oraz funkcjonowania wspólnego rynku. Polityka rolna tylko częściowo przyczyniła się do zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej i jeszcze nie osiągnęła stabilizacji rynków, ponieważ rynki stały się wyjątkowo niestabilne i zagrażające bezpieczeństwu żywnościowemu. Rolnictwo i leśnictwo pozostaje ważnym sektorem gospodarki, a jednocześnie dostarcza niezbędne dobra publiczne, utrzymując zasoby naturalne i krajobrazy o walorach kulturowych, stanowiące warunek konieczny wszelkiej działalności człowieka na obszarach wiejskich. Mając również na uwadze, że sektory te już teraz w przeważający sposób przyczyniają się do osiągnięcia europejskich celów klimatycznych i energetycznych w UE, szczególnie celów dotyczących energii odnawialnej z biomasy pochodzącej z rolnictwa i leśnictwa. Źródła bioenergii przyczyniają się również do zmniejszenia zależności energetycznej UE, a w kontekście rosnących cen energii – do tworzenia nowych miejsc pracy i zwiększenia dochodów w sektorze rolno-spożywczym.

W raporcie wskazano, że obywatele UE czerpią znaczne korzyści z WPR, jeśli chodzi o dostępność i wybór bezpiecznej żywności o wysokiej jakości i w rozsądnej cenie, bezpieczeństwo żywnościowe, ochronę środowiska, tworzenie miejsc pracy oraz środki przeciwdziałania zmianom klimatu. Ponadto wskazano na fakt, że 13,6 mln osób jest obecnie zatrudnionych bezpośrednio w sektorach rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa, a kolejnych 5 mln pracuje w branży rolno-spożywczej [Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie przyszłości WPR, 2010].

#### 4. Charakterystyka polityki rolnej w ramach I i II filara WPR

Wspólna Polityka Rolna w ramach reformy MacSharry'ego z 1992 r. przeniosła punkt ciężkości ze wsparcia rynku na wsparcie producentów rolnych. Dotychczasowe podtrzymywanie cen produktów rolnych zastąpiono dopłatami bezpośrednimi. W programowaniu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich przyjęto siedmioletni horyzont czasowy, ze względu na możliwość lepszego wykorzystanie funduszy europejskich. Polska przystępując do UE w 2004 r. najpierw uczestniczyła w trzech końcowych latach programu przyjętego na lata 2000-2006. Obecnie po raz pierwszy realizuje z powodzeniem pełny program przewidziany na lata 2007-2013. Stoi więc – podobnie jak pozostałe kraje - przed poważnymi wyzwaniami związanymi z koniecznością zreformowania Wspólnej Polityki Rolnej.

Dzięki kolejnym reformom WPR rolnictwo stało się bardziej zorientowane na rynek, przy czym zachowano wsparcie producentów rolnych, a jednocześnie poprawiła się spójność wymogów w zakresie ochrony środowiska. W propozycjach reform WPR przedstawiono wybór trzech wariantów strategicznych, których realizacja pozwoli zmierzyć się z przyszłymi wyzwaniami i wypełnić cele wyznaczone dla WPR czyli: 1. cel rentownej produkcji żywności, 2. cel zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i działaniami w dziedzinie klimatu i 3. cel zrównoważonego rozwoju terytorialnego.

W strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu „Europa 2020 r.” stwierdzono, że WPR opierać się będzie nadal na dwóch filarach, w ramach których do osiągnięcia tych samych celów wykorzystywane będą komplementarne środki. Filar I obejmie płatności bezpośrednie i środki organizacji rynków, które zapewnią podstawowe wsparcie rocznych dochodów unijnych rolników, a także pomoc w przypadku szczególnych zakłóceń na rynku. W ramach filaru II państwa członkowskie sporządzą i będą współfinansować programy rozwoju obszarów wiejskich.

Reforma WPR powinna wspierać wzrost konkurencyjności oraz realnych wyników w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego oraz środowiska naturalnego. Tak więc zreformowana WPR powinna obejmować bardziej ekologiczny i opierający się na sprawiedliwym podziale filar I, podczas gdy w ramach II filaru należy koncentrować się bardziej na konkurencyjności i innowacjach, zmianie klimatu i środowiska naturalnego. Utrzymanie dwufilarowej struktury WPR nie spotkało się z negacją ze strony państw członkowskich [Komunikat Komisji: Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, 2010].

## 5. Charakterystyka przyszłych instrumentów związanych z płatnościami obszarowymi

Płatności bezpośrednio stanowią jeden z głównych instrumentów realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, która odpowiedzialna jest za wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych, obniżanie kosztów produkcji i zachowanie produkcji na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. System płatności obszarowej nie jest jednolity w ramach całej Unii Europejskiej. W krajach UE-15 bazuje się nadal na rozwiązaniach wspierających wielkość produkcji, którą oblicza się na podstawie historycznie ustalanych wielkości plonów referencyjnych (SPS). W toku negocjacji akcesyjnych dla nowych krajów członkowskich (NUE-12) podjęto decyzję o wprowadzeniu systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS). Rozróżnienie powyższe nie tylko dotyczyło metod obliczania dopłat, ale w konsekwencji prowadziło do znaczących różnic w wysokości dopłat, z niekorzyścią dla rolników nowych krajów członkowskich.

Projekt przedstawiony przez PE i KE całkowicie zmienia system płatności bezpośrednich. Płatności mogą być przyznawane rolnikom aktywnym, na podstawie całkowicie nowych uprawnień, których liczba będzie zależna od liczby zadeklarowanych hektarów. Projektowany system płatności ma być stosowany zgodnie z zasadą wzajemnej zgodności, polegającej na przestrzeganiu określonych reguł dotyczących ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i innych poczynań związanych ze zdrowiem (higiena, weterynaria). Celem jest znaczne ograniczenie różnic między poziomami płatności między rolnikami i regionami. Do 2019 r. wszystkie państwa członkowskie zostaną zobowiązane do przejścia na poziomie krajowym do jednolitej płatności do hektara. Nowa koncepcja płatności bezpośrednich ma na celu lepsze wykorzystanie efektu synergii z II filarem. Przyszłe płatności bezpośrednie przeznaczone będą dla czynnych zawodowo rolników, którzy otrzymają wsparcie podstawowego dochodu, poprzez przyznanie podstawowej płatności niezwiązanej z wielkością produkcji. Proponuje się wprowadzenie maksymalnego pułapu dopłat (300 tys. euro), które mogło by otrzymywać duże, pojedyncze gospodarstwo. Oprócz płatności podstawowej każde gospodarstwo otrzyma dopłatę do hektara za stosowanie określonych praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (ekologizacja). Państwa członkowskie będą mogły przyznać, ale nie będą musiały przyznawać dodatkowej płatności z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi. Na ten cel można przeznaczyć do 5% krajowych środków finansowych. Kolejną nowością polega na wsparciu młodych rolników. Płatność podstawowa dla nowych młodych rolników (w wieku poniżej 40 lat) powinna być zasilana dodatkowymi 25% w pierwszych pięciu latach od rozpoczęcia przez nich działalności. Dotyczy to gospodarstw młodych rolników liczących sobie nie

więcej niż 25 lat. Aby przyczynić się do żywotności obszarów wiejskich, poprawić ich konkurencyjność oraz ograniczyć biurokrację, przewiduje się uruchomienie programu wsparcia skierowanego do rolników prowadzących małe gospodarstwa rolne. Rolnicy z takich gospodarstw będą otrzymywać ustaloną przez państwa członkowskie płatność roczną w wysokości od 500 do 1000 euro [Rozporządzenie PE i Rady, 2011].

W stanowisku rządu polskiego i nowych członków UE, zdecydowanie opowiedziano się za stopniowym zrównywaniem pułapu dopłat. Reforma WPR powinna uczynić z niej politykę rozwojową, prostą, sprawiedliwą i wyrównaną. Szereg proponowanych przez KE zmian nie spełnia tych oczekiwań. Rząd RP ocenia, że wiele z nich podporządkowanych zostało zasadzie utrzymania transferów z budżetu UE do państw członkowskich (np. niewielki zakres wyrównania płatności bezpośrednich, „ekologizacja” I filara WPR). Wiele proponowanych przez KE rozwiązań jest skomplikowanych i prowadzą one do wzrostu biurokracji i kosztów wdrażania WPR, nie gwarantując osiągnięcia stawianych przed nimi celów (np. wielokomponentowy system płatności bezpośrednich). Większe zrównoważenie, spójność i sprawiedliwość WPR dałoby powiązanie podziału środków budżetowych z aktualnymi celami i zadaniami stawianymi przed tą polityką. Tymczasem na dystrybucję budżetu WPR nadal wpływać będzie historyczna wielkość i intensywność produkcji rolnej w państwach członkowskich. Niepokojąca jest także próba zwiększenia kompetencji legislacyjnych KE, kosztem Rady UE i Parlamentu Europejskiego. Rząd Polski dostrzega też pozytywne elementy propozycji KE jak: wyeksponowanie roli małych gospodarstw, próba poprawy dystrybucji wsparcia pomiędzy gospodarstwami różnej wielkości, akceptacja powierzchni użytków rolnych jako właściwego kryterium dla oceny wysokości wsparcia bezpośredniego czy wprowadzenie instrumentów WPR wychodzących naprzeciw nowym wyzwaniom (np. instrumenty zarządzania ryzykiem, szersze wspieranie współpracy rolników) [Stanowisko Rządu RP - WPR po 2013 r., 2011].

## **6. Kierunki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich**

W PROW na lata 2007-2013 przyjęto do realizacji działania, które zawarto w czterech osiach tematycznych (priorytetowych). Nakreślone w nowej strategii rozwoju obszarów wiejskich cele i zadania są nadal aktualne. Zastosowana szeroka gama instrumentów polityki dotyczyć będzie inwestycji, infrastruktury, ekosystemów, jak również wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, środków ochrony środowiska i środków w zakresie zmiany klimatu. Większa uwaga skierowana będzie na innowacyjne pomysły w biznesie i działania władzy na szczeblu lokalnym. Będą uruchomiane nowe kanały dystrybucji, które

stanowią wartość dodaną do zasobów lokalnych. Ważne jest również wsparcie na rzecz rozwoju sprzedaży bezpośredniej i budowa rynków lokalnych. Nowość w tej kwestii polega na tym, że rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich opiera się na podejściu strategicznym, polegającym na tym, że państwa członkowskie opracują strategie i programy na podstawie analizy SWOT. Nowy mechanizm realizacji ma na celu zwiększenie skuteczności tego podejścia strategicznego, poprzez ustanowienie wspólnych celów i niezbędnych dostosowań. Wśród długoterminowych celów strategicznych wymieniono zwiększenie konkurencyjności rolnictwa, zapewnienie zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i jako nowość, działanie na rzecz klimatu i rozwoju terytorialnego. Według danych Komisji Europejskiej (2009), sektor rolny odpowiada za 14% emisji gazów cieplarnianych związanych z działalnością człowieka w skali światowej. Rolnictwo przyczynia się głównie do emisji metanu i podtlenku azotu, których wpływ na ocieplenie klimatu jest znacząco większy od wpływu samego dwutlenku węgla.

W odniesieniu do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich proponuje się silniejsze powiązanie z innymi politykami, w szczególności z polityką spójności, poprzez włączenie II filara WPR we Wspólne Ramy Strategiczne i Kontrakt Partnerski, ukierunkowanie pomocy na realizację z góry określonych mierzalnych celów programu z naciskiem na efekty realizacji programów. Określając wspólne zasady dotyczące wszystkich funduszy we wspólnych ramach strategicznych, II filar WPR powinien umożliwić działania w sposób skoordynowany i komplementarny z I filarem, wzmocnienie zaś powinno nastąpić poprzez efekt synergii.

Ogólnie biorąc polityka rozwoju obszarów wiejskich, jako integralna część WPR, powinna przyczyniać się do:

- konkurencyjności rolnictwa poprzez wspieranie innowacji i restrukturyzacji oraz umożliwianie sektorowi rolnemu efektywnego korzystania z zasobów;
- zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi poprzez ochronę środowiska i krajobrazu wiejskiego oraz utrzymanie zdolności produkcyjnej użytków rolnych;
- zrównoważonego rozwoju terytorialnego obszarów wiejskich poprzez wzmocnienie potencjału ludzkiego na szczeblu lokalnym, budowę potencjału i poprawę warunków lokalnych oraz więzi między ośrodkami miejskimi i obszarami wiejskimi.

Wydaje się, że wokół tych strategicznych celów będą budowane osie tematyczne (priorytetowe) przyszłej PROW, chociaż jak wynika z konkluzji KE, większość środków służy osiągnięciu więcej niż jednego celu lub priorytetu, dlatego nie wydaje się właściwe grupowanie ich w różnych osiach [Rozporządzenie PE i Rady, 2011].

## 7. Organizacja jednolitej i wspólnej organizacji rynków

Rozporządzeniem Rady (WE) z 2007 r. ustanowiono wspólną organizację rynków rolnych i wprowadzono przepisy dotyczące niektórych produktów rolnych. Celem reformy Wspólnej Polityki Rolnej w tej części, było między innymi uproszczenie legislacji, która zbyt drobiazgowo regulowała wszystkie aspekty obrotu rolnego. Zdaniem Rady uproszczenie nie powinno prowadzić do kwestionowania decyzji co do polityki dotyczącej WPR, które były podejmowane w przeszłości. Aby zapewnić stabilizację rynków oraz odpowiedni poziom życia ludności wiejskiej, opracowano zróżnicowany system wsparcia cenowego dla poszczególnych sektorów.

Parlament Europejski i Komisja Europejska opowiadają się za dalszym utrzymaniem orientacji prorynkowej WPR wraz z ogólną strukturą instrumentów zarządzania rynkiem. Wśród postulatów wskazano na konieczność udoskonalenia mechanizmów dotyczących usprawnienia i uproszczenia instrumentów już istniejących. Dostosowanie powinno obejmować rozszerzenie okresu interwencyjnego, korzystanie z klauzul, gdy występują zakłócenia rynku oraz rozszerzenie prywatnego przechowywania artykułów rolno-spożywczych. Według wcześniejszych ustaleń ulegną likwidacji kwoty mleczne (2015 r.) i cukrowe (2015 r.), natomiast wprowadzone zostaną działania wzmacniające pozycję producentów rolnych w łańcuchu żywnościowym. Symptomatyczne jest, że udział rolnictwa w łańcuchu dostaw żywności zmniejszył się znacząco, z 29% w 2000 r. do 24% w 2005 r. podczas gdy w tym samym czasie zwiększył się udział przemysłu spożywczego, sektora handlu hurtowego oraz sektora dystrybucji [Rozporządzenie PE i Rady, 2011].

## 8. Kryteria i tryb finansowania Wspólnej Polityki Rolnej

Wzorem lat poprzednich, w latach 2000-2006 Wspólna Polityka Rolna finansowana była z jednego funduszu, tzn. z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, przy czym Sekcja Gwarancji odpowiedzialna była za dopłaty bezpośrednie, zaś Sekcja Orientacji za rozwój obszarów wiejskich. W nowym siedmioletnim okresie programowania i finansowania polityki UE obejmującym lata 2007-2014, wsparcie dla sektora rolnego oraz obszarów wiejskich finansowano z dwóch odrębnych funduszy. Pierwszy z funduszy – Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej - finansował działania związane z płatnościami bezpośrednimi, interwencją rynkową i instrumentami weterynaryjnymi. Drugi z funduszy - Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich - finansował działania związane z rozwojem obszarów wiejskich. Nowe zasady finansowania

miały ujednoczyć i uprościć wdrażania działań pomocowych oraz monitorowanie i kontrolę wydatków. Wsparcie produkcji rolnej w UE w coraz większym stopniu odbywało się poprzez dopłaty bezpośrednie dla rolnika, a w coraz mniejszym stopniu poprzez utrzymywanie wysokiego poziomu cen. Przyjęte ramy prawne przyszłej WPR przewidują utrzymanie nadal dwóch funduszy.

W latach 2007-2013 wstępnie planowany łączny budżet WPR ustalony został na poziomie 374,5 mld euro, w tym finansowanie w ramach I filara przewidziano na poziomie 286,2 mld euro (76,4%), a finansowanie II filara na poziomie 88,3 mld euro (23,6%) [Prus, Wawrzyniak, 2010]. W perspektywie finansowania wg wstępnych planów Komisji Europejskiej na lata 2014-2020 środki finansowania WPR rosną do 440,2 mld euro (wzrost o 14,9%), wsparcie I i II filara, z uwagi na inną wieloletnią konstrukcję ram finansowych, wzrośnie tylko o 11,5%.

Tabela 1

**Projekt ram finansowych WPR na lata 2014-2020 w mld euro  
(w cenach nominalnych z 2013 r.)**

Wyszczególnienie	Kwota	Procent
Filar I - Płatności bezpośrednie i wydatki rynkowe	321,9	73,1
Filar II - Rozwój obszarów wiejskich	101,2	23,0
<b>Ogółem filar I i II</b>	<b>423,1</b>	<b>96,1</b>
Bezpieczeństwo żywności	2,5	0,6
Pomoc żywnościowa dla osób najbardziej potrzebujących	2,8	0,6
Rezerwa na wypadek kryzysu w sektorze rolnictwa	3,9	0,9
Europejski fundusz dostosowania do globalizacji	2,8	0,6
Badania i innowacje w dziedzinie bezpieczeństwa żywnościowego, biogospodarki oraz zrównoważonego rolnictwa	5,1	1,2
<b>Fundusze dodatkowe ogółem</b>	<b>17,1</b>	<b>3,9</b>
<b>BUDŻET 2014-2020 – OGÓŁEM</b>	<b>440,2</b>	<b>100,0</b>

Źródło: Projekt Rozporządzenia PE i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania i monitorowania jej, Bruksela 2011.

Wg przewidywań z 2012 roku kwota wydatków na I i II filar WPR w latach 2014-2020 będzie niższa o około 20 mld Euro.

Nowością tak skonstruowanego programu jest, że finansowanie I i II filara zostało uzupełnione dodatkową kwotą 17,1 mld euro, która ma na celu wspieranie szczegółowych celów. W sprawie wieloletnich ram finansowych przewidziano, że kwota budżetu dla każdego filara zostanie utrzymana w wartościach nominalnych na poziomie 2013 r. Środki wsparcia zostały podzielone dość równomiernie na każdy rok budżetowy, w tym po 45,5 mld euro corocznie na I filar oraz po 14,5

mld euro rocznie na II filar. Komisja Europejska ogłaszając w październiku 2011 r. projekt reformy Wspólnej Polityki Rolnej UE na lata 2014 - 2020 podkreśliła, że podstawą WPR mają pozostać dopłaty bezpośrednie do hektara. Komisja proponuje wprowadzenie wielu zmian w systemie ich przyznawania oraz stopniowe zrównanie ich poziomu we wszystkich państwach Unii Europejskiej. Dostęp do dopłat będą mieli jedynie aktywni rolnicy. Aktywny rolnik to taki, którego przychód z płatności bezpośrednich rocznie przekracza, bądź jest równy 5% łącznej sumy przychodów z działalności nierolniczej (nie dotyczy rolników, którzy otrzymali poniżej 5 tys. euro). Specjalnie premiiowani będą rolnicy, którzy będą spełniać tzw. trzy „zielone” warunki ochrony środowiska. Po pierwsze chodzi o dywersyfikację kultur, po drugie o zabezpieczenie ziemi pod pastwiska oraz po trzecie przekazanie 7% upraw na infrastrukturę ekologiczną. Rolnik, który nie będzie spełniał tych warunków, otrzyma jedynie 70% należnych mu dopłat.

Komisja zapowiedziała co prawda zrównywanie dopłat w całej Unii, ale mimo starań nowych państw UE, nie zaproponowała jednakowej we wszystkich krajach podstawowej stawki dopłat. Obecni beneficjenci z UE-15 będą otrzymywać stopniowo nieco mniej, ale nie więcej, niż 10 proc. mniej wobec obecnych dopłat.

KE zaproponowała również zmiany w II filarze nowej Wspólnej Polityki Rolnej. Mają one premiiować rolników aktywnych, prowadzących intensywną produkcję. Wspieranie będą rolnicy, którzy w swoich gospodarstwach prowadzić będą innowacyjne metody produkcji. Kraje członkowskie będą mieć swobodę przesuwania 5 proc. środków między dwoma filarami WPR. W rezultacie rozporządzenie obejmuje swoim zasięgiem zasady dotyczące finansowania WPR, systemu doradztwa rolniczego, systemów zarządzania i kontroli, oraz zasady wzajemnej zgodności. W odniesieniu do systemu doradztwa rolniczego potwierdzono poprzednie przepisy, że FAS organizuje się dla beneficjentów w zakresie zarządzania gruntami i gospodarstwem oraz ustanawia wymogi podstawowe w zasadach dobrej kultury rolnej, zgodnej z ochroną środowiska [Rozporządzenie PE i Rady, 2011].

## 9. Podsumowanie

Postawiona teza, że nastąpi zjawisko zbliżania poziomu wsparcia polityki rolnej w kolejnych ramach finansowych, znalazło odzwierciedlenie w stosunku do nowych rozwiązań WPR. W świetle pakietu siedmiu projektów (wniosków) Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej do 2020 r. wyłania się bowiem nowa wizja tej polityki. Przyjęte ramy prawne przyszłej WPR wskazują na pojawienie się nowych akcentów, jak przykładowo wzrost znaczenia działań związanych ze zmianą klimatu czy równowagi terytorialnej, które poprzednio nie występowały z takim nasileniem. Trudności wypracowania jednolitego stanowi-

ska biorą się z odmiennych oczekiwań państw członkowskich, które prezentowały odrębne filozofie w podejściu do tego, jakie funkcje powinny spełniać instrumenty wsparcia finansowego WPR.

Na ogół nie budziła dyskusji kwestia wspólnej polityki rolnej opartej na dwóch filarach. W ramach I filara związanego głównie z płatnościami bezpośrednimi, nie osiągnięto konsensusu w sprawie zrównania poziomu tych dopłat w krajach UE-15 w porównaniu do NUE-12. Zbliżenie poziomu dopłat zostanie osiągnięte dopiero pod koniec 2020 r. Proponuje się objęcie całej UE systemem płatności opartym na uprawnieniach (jak obecny SPS) i tym samym wycofanie SAPS w nowych państwach członkowskich. Wprowadzono pojęcie aktywny rolnik, który będzie funkcjonował na podstawie nowych uprawnień. Częścią składową uprawnień będą płatności proekologiczne (tzw. zazielenienie), które mają się przyczynić do ochrony środowiska naturalnego. Opierając się na wielkości dotychczasowych dopłat bezpośrednich jakie Polska otrzymała w latach 2007-2013 (5,4%), można prognozować wysokość budżetu na ten cel w wysokości 17,1 mld euro (obecnie 15,4 mld euro).

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w ramach II filara w nowych państwach członkowskich, odgrywała istotną rolę w procesie przekształceń strukturalnych, restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych. Kompleksowe wsparcie, jakie oferowała obecna polityka rozwoju obszarów wiejskich miała na celu osiągnięcie zrównoważonego wzrostu, utrzymanie żywotności obszarów wiejskich oraz zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego. Tego celu nie uda się osiągnąć przy utrzymywaniu na niskim poziomie wsparcia planowanego w ramach II filara (23,0%).

Dopiero na początku 2013 r. dowiemy się jaki ostateczny kształt – po dyskusji - przyjmie prezentowana wersja wspólnej polityki rolnej.

#### LITERATURA

1. Mickiewicz A., (2011): Przebieg i realizacja działań w ramach I i II filara wspólnej polityki rolnej, ZUT, Szczecin.
2. Prus P., Wawrzyniak B. M., (2010): Cechy charakterystyczne rolnictwa i obszarów wiejskich w 27 krajach Unii Europejskiej, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 1/2.
3. Wniosek rozporządzenia PE i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, Bruksela 2011.
4. Wniosek rozporządzenia PE i Rady określające środki dotyczące ustalenia niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych, Bruksela 2011.

- 
5. Wniosek rozporządzenia PE i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW, Bruksela 2011.
  6. Wniosek rozporządzenia PE i Rady zmieniający rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 w związku ze stosowaniem płatności bezpośrednich dla rolników w odniesieniu do roku 2013.
  7. Wniosek rozporządzenia PE i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej.

e-mail: a.mickiewicz@zut.edu.pl  
e-mail: bogdan.wawrzyniak2@neostrada.pl