



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

WALENTY POCZTA¹

WSPÓLNA POLITYKA ROLNA UE PO 2013 ROKU – UZASADNIENIE, FUNKCJE, KIERUNKI ROZWOJU W KONTEKŚCIE INTERESU POLSKIEGO ROLNICTWA²

Abstrakt. Artykuł jest głosem w dyskusji nad przyszłym kształtem WPR UE. Nawiązuje do tekstu opublikowanego w numerze 2/2010 „Wsi i Rolnictwa” *Wspólna polityka rolna po 2013 roku – propozycje zmian*, zawarto w nim również autorskie przemyślenia, dotyczące przyszłego kształtu WPR. Model WPR po 2013 roku jest sprawą niesłyszanie żywotną z punktu widzenia polskiego sektora rolnego i polskiej wsi, ale też polskiej gospodarki. Oczekiwania polskiego sektora rolnego względem WPR w latach 2014–2020 wyznaczać będzie poziom wsparcia z 2013 roku 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. Ważny pozostaje poziom wsparcia, jego wspólnotowy charakter oraz zachowanie równowagi między wsparciem bezpośrednim, instrumentami prośrodowiskowymi i promodernizacyjnymi.

Słowa kluczowe: wspólna polityka rolna, poziom wsparcia, instrumenty WPR, kierunki zmian, ich uzasadnienie, potrzeby i oczekiwania sektora rolnego w Polsce

¹ Autor jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu (e-mail: poczta@up.poznan.pl).

² Inspiracją do napisania niniejszego artykułu była inicjatywa prof. Jana Góreckiego, redaktora naczelnego kwartalnika „Wieś i Rolnictwo”, nawiązująca do tekstu zamieszczonego w nr 2 tego kwartalnika *Wspólna polityka rolna po 2013 roku – propozycje zmian*, oraz moje uczestnictwo w pracach Zespołu ds. opracowania koncepcji i propozycji warunków oraz zasad WPR po roku 2013 roku, powołanego przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Marka Sawickiego.

WPROWADZENIE

Wspólna polityka rolna jest niewątpliwie fenomenem, mającym swe źródło w rozstrzygnięciach politycznych, jednakże uwzględniających aspekty ekonomiczne i społeczne. Pięćdziesiąt lat WPR wywarło niekwestionowany wpływ na kształt i sytuację europejskiej wsi i europejskiego rolnictwa. Niejako produktem WPR jest tzw. europejski model rolnictwa (EMR)³. Przy czym dla kształtowania się tego modelu istotny, ale różny wpływ odegrały poszczególne etapy tej polityki. Można w całej historii trwania WPR wyróżnić dwa zasadnicze podokresy. Podokres pierwszy, który trwał do początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, był okresem prowadzenia polityki propodażowej. W jej konsekwencji Wspólnota osiągnęła wysoki stopień samowystarczalności żywnościowej [Adamowicz 2005]. Drugi zasadniczy podokres polityki rolnej o charakterze wyraźnie propopytowym Wspólnota rozpoczęła realizować od 1992 roku wraz z wdrożeniem reformy Mac Sharry'ego. Wprowadzono wówczas płatności kompensacyjne dla rolników (dzisiejsze dopłaty bezpośrednie), co pozwoliło stopniowo redukować ceny instytucjonalne i kreować zwiększony popyt wewnętrzny i zewnętrzny na produkty rolnictwa Wspólnoty, a jednocześnie wyhamowywać niepożądany wzrost produkcji [Małysz 2001]. Wszystkie kolejne reformy i zmiany w WPR UE wprowadzone po 1992 roku są kontynuacją idei zawartych w założeniach reformy Mac Sharry'ego [Poczta i in. 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 (tę fazę swojego rozwoju rolnictwo w krajach UE-15 przeszło w pierwszym okresie realizacji WPR⁴), natomiast na plan pierwszy zaczęto wysuwać inne, pozaprodukcyjne funkcje rolnictwa. Sprawiało 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 z punktu widzenia sytuacji ekonomicznej sektora [Poczta i in. 2009], jednak póki co procesy modernizacji i restrukturyzacji strukturalnej sektora mają ograniczony zasięg [Pawlak i Poczta 2010], a WPR i w ogóle członkostwo w UE dopiero rozpoczynają wywoływać masę krytyczną, która powinna doprowadzić do akceleracji tych

³ Pojęcie „europejski model rolnictwa” (EMR) pojawiło się znacznie później niż rozpoczęcie wdrażania wspólnej polityki rolnej, bowiem dopiero w 1998 roku w Explanatory Memorandum, a następnie w dokumencie Agenda 2000 z 1999 roku [Cardwell 2004, Wilkin 2009]. Koncepcja EMR nawiązuje jednak zarówno do ustaleń przyjętych w traktatach rzymskich, jak i do zmian WPR rozpoczętych reformą Mac Sharry'ego [Tomczak 2009].

⁴ Także w krajach EŚ-W w latach wcześniejszych miały miejsce procesy modernizacji rolnictwa i aplikowania do sektora rolnego przemysłowych środków produkcji, jednakże po pierwsze odbywało się to z pominięciem otoczenia właściwego gospodarce wolnorynkowej, a po drugie w większości tych krajów miały miejsce wymuszone decyzjami politycznymi procesy koncentracji w sektorze, a w Polsce i Słowenii (jako republice wywodzącej się z dawnej Jugosławii) nie zaszły procesy koncentracji obserwowane w krajach Europy Zachodniej.

procesów. Dlatego kształt WPR, z punktu widzenia polskiego sektora rolnego i polskiej wsi, ale też w ogóle polskiej gospodarki, jest sprawą niesłychanie żywotną. Przy czym znaczenie i kształt WPR w latach 2014–2020 można rozpatrywać zarówno w ujęciu węższym, odnoszącym się do korzyści, jakie odniesie polskie rolnictwo, i ewentualnie – finansowych netto Polski w relacjach z budżetem UE, jak i szerszym – czy realizowana WPR będzie sprzyjała modernizacji polskiego sektora i polskiej wsi, a ta zamiast być obciążeniem i klientem budżetu, stanie się obszarem nowoczesnego wzrostu gospodarczego.

Szczególnym przypadkiem w skali całej UE, a przynajmniej w krajach zachodnich i północnych Wspólnoty, nadal pozostaje struktura obszarowa i ekonomiczna polskiego rolnictwa oraz pozostający w związku z nią poziom nakładów pracy (co piąta jednostka nakładów pracy przedstawiona w UE przypada na polskie rolnictwo). Z przerostem zatrudnienia wiąże się nie tylko skrajnie niski (jak na warunki europejskie) poziom wydajności pracy zatrudnionych w rolnictwie, ale przede wszystkim ten nadmiar zatrudnionych odzwierciedla lukę w PKB Polski, którą mogliby wytworzyć pracujący w nadmiarze w polskim rolnictwie⁵.

POZYCJA POLSKI W 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 tych parametrów miała charakter twardy, wynikający na przykład z danych pochodzących ze statystyki masowej, ale część była wynikiem niełatwych ustaleń negocjacyjnych. Szczególnie trudne były negocjacje dotyczące płatności bezpośrednich (obszarowych). 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 2013 roku (phasing in). Powoduje to, że polskie rolnictwo ze środków UE maksimum wsparcia powinno osiągnąć właśnie w 2013 roku⁶. Zatem sytuacja z 2013 roku, zamykająca niejako perspektywę 2007–2013, wyznaczać będzie oczekiwania w odniesieniu do perspektywy finansowej UE w latach 2014–2020. Na tę sytuację składają się płatności obszarowe (I filar WPR⁷) i środki przeznaczone

⁵ Szczególnego znaczenia efektywne wykorzystanie dużych zasobów pracy w rolnictwie nabiera w świetle procesów starzenia się społeczeństwa. Uruchomienie zasobów pracujących w rolnictwie w działalności pozarolniczej pod pewnymi względami mogłoby w Polsce przynieść efekt opisywany w modelu wzrostu A. Lewisa. Istotna różnica powinna dotyczyć m.in. wywołania procesów rozwojowych na obszarach wiejskich bez migracji ludności wiejskiej do miast.

⁶ 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 2010 rok. Inną wielkością niemożliwą do dokładnego oszacowania *ex ante* pozostają zobowiązania i płatności w poszczególnych latach w ramach II filaru WPR.

dla rolnictwa i wsi w ramach II filara WPR (PROW). Jest zatem kwestią niezwykle istotną całościowa ocena poziomu i struktury wsparcia polskiego sektora rolnego w 2013 roku, tj. obejmująca łącznie środki z I i II filara WPR. W 2013 roku, tj. po uzyskaniu przez Polskę (i pozostałe kraje członkowskie, które do UE wstąpiły w 2004 roku) pełnej koperty płatności bezpośrednich, rolnictwo polskie otrzyma z budżetu UE wsparcie bezpośrednie w wysokości 3045 mln euro, a udział Polski w tych płatnościach wyniesie 6,8% (tabela 1).

TABELA 1. Szacowany poziom alokacji środków między państwa członkowskie UE w 2013 roku
TABLE 1. Estimated level of support allocation in the EU member countries in 2013

Kraje członkowskie	I filar WPR 2013 r. ^a		II filar WPR średniorocznie w latach 2007–2013		I i II filar WPR 2013 r.	
	mln euro	udział [%]	mln euro	udział [%]	mln euro	udział [%]
Austria	752	1,7	575	4,2	1 327	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	1 318	2,2
Dania	1 049	2,3	83	0,6	1 132	1,9
Estonia	101	0,2	103	0,8	205	0,3
Finlandia	571	1,3	308	2,2	878	1,5
Francja	8 521	18,9	1 083	7,9	9 605	16,3
Grecja	2 217	4,9	558	4,1	2 775	4,7
Hiszpania	5 139	11,4	1 150	8,4	6 290	10,7
Holandia	898	2,0	85	0,6	982	1,7
Irlandia	1 341	3,0	356	2,6	1 697	2,9
Litwa	380	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	5 853	13,0	1 279	9,3	7 132	12,1
Polska	3 045	6,8	1 914	13,9	4 959	8,4
Portugalia	606	1,3	595	4,3	1 201	2,0
Rumunia	1 264	2,8	1 161	8,4	2 425	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	1 046	1,8
Węgry	1 319	2,9	551	4,0	1 870	3,2
Wielka Brytania	3 988	8,8	659	4,8	4 647	7,9
Włochy	4 370	9,7	1 284	9,3	5 654	9,6
UE-27	45 063	100,0	13 743	100,0	58 805	100,0

^a Z I filara WPR uwzględniono tylko płatności bezpośrednie.

Źródło: Na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 oraz Zahrt [2009].

⁷ Oprócz płatności bezpośrednich w ramach I filara istotną, ale zdecydowanie malejącą rolę odgrywają środki wspierające rynek. Wydatki budżetu WPR na interwencje rynkowe spadły z 74% łącznych wydatków na WPR w 1992 roku do mniej niż 10% obecnie [Draft Report... 2010].

Jednak w perspektywie finansowej 2007–2013 polskie rolnictwo uzyskuje bardzo duże wsparcie w ramach II filara WPR, które średniorocznie wynosi 1914 mln euro, a Polska z udziałem wynoszącym 13,9% jest zdecydowanie największym beneficjentem tych środków. Zatem łącznie na 2013 rok „przypadnie” dla polskiego rolnictwa prawie 5 mld euro, a polski sektor rolny odnotuje partycypację w 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 2. Oczywiście 5 mld euro wsparcia w wymiarze bezwzględnym, ale także uwzględniając niezwykle trudną sytuację ekonomiczną sektora rolnego w latach poprzedzających akcesję do UE, to bardzo dużo. Jeśli jednak uwzględni 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 2. Udział Polski w zakresie wybranych parametrów związanych z aktualną lub przewidywaną WPR UE po 2013 roku [%]

TABLE 2. Polish share in chosen parameters of current or future CAP after 2013 [%]

Pełnozatrudnieni w rolnictwie (w AWU) 2007 rok	18,1
Liczba gospodarstw w 2007 roku	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 sieć Natura 2000 (2009 rok)	9,8
Powierzchnia UR pod ONW (2009 rok)	9,8
Powierzchnia UR (2008 rok)	9,1
I filar (płatności bezpośrednie) i II filar WPR (2013 rok)	8,4
Powierzchnia UR i lasów pod sieć Natura 2000 (2009 rok)	8,1
Powierzchnia UR pod HNV (2008 rok)	6,9
Koperta płatności bezpośrednich w 2013 roku	6,8
Wartość produkcji rolniczej (średnia dla 2007–2009)	5,6
Powierzchnia TUZ (2007 rok)	5,4
Koperta płatności bezpośrednich (średnia dla lat 2007–2013)	5,2
Wkład Polski w budżet UE (średnia dla lat 2007–2010)	2,7

Źródło: *Model płatności...* [2010].

Udział polskiego rolnictwa w 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 2013 roku 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 (301 euro wobec 330 euro), ale będzie to w znacznej mierze rezultatem dużego wsparcia polskiego rolnictwa środkami II filara (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]
 TABLE 3. Level of support per 1 ha of arable land and per one unit of work [AWU] in 2013 [euro]

Kraj	I filar WPR 2013 rok ^a		II filar WPR średniorocznie w latach 2007–2013		I i II filar WPR 2013 rok	
	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

Źródło: *Model płatności...* [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 dużym udziale II filara, wcale nie będzie ułatwiać stanowiska polskiego w procesie negocjacyjnym w sprawie kształtu WPR po 2013 roku.

CZY I JAKA WPR PO 2013 ROKU? JAKIE POWINNY BYĆ UZASADNIONE OCZEKIWANIA POLSKI?

Wspólna polityka rolna 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 duży 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 roku globalne zapotrzebowanie na żywność podwoi się, liczba ludności na świecie ma wzrosnąć z 6 mld obecnie do 9 mld. WPR zatem powinna 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, uzasadniające prowadzenie WPR, bynajmniej nie powodują, że nie rodzą się pytania o sposób jej realizacji, stosowane instrumentarium i ekonomiczną zasadność i racjonalność WPR. I nie

są to dylematy proste, na które można udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Niewątpliwie słuszności tej polityki 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 poza-produkcyjne 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), zwierzęca zaś 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 powinna 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 wielu rozstrzygnięć. Te rozstrzygnięcia będą decydować o kształcie przyszłej WPR oraz o skali możliwych korzyści, jakie z tej polityki będzie mogło odnosić polskie rolnictwo, ale też cała gospodarka, w tym także – jaka będzie pozycja finansowa netto Polski względem budżetu UE.

Najważniejsze z tych dylematów to m.in:

1. 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?
2. Jaka część tego budżetu zostanie przeznaczona na WPR?
3. Jakie cele zostaną postawione przed WPR, a w szczególności jaka będzie lista tzw. nowych wyzwań i jaka część budżetu rolnego będzie miała służyć ich realizacji?
4. Jakie powinny być kryteria alokacji środków z WPR między państwa członkowskie, a nawet poszczególnych beneficjentów?
5. Czy nadal mają istnieć dwa filary WPR?

6. Jeśli tak, to jakie powinny być relacje między I a II filarem WPR i jaka będzie merytoryczna treść polityki w obu filarach?

7. Jakie instrumenty stosować w obu filarach i jakie środki przeznaczać na ich realizację?

8. Jaki kształt w ramach I filara WPR mają wypełniać płatności bezpośrednie?

9. Które z instrumentów polityki rynkowej powinny być zachowane?

10. Jakie funkcje powinien wypełniać II filar WPR, czy powinien być bardziej „rolniczy”, czy też bardziej „wiejski”?

11. Czy może część „wiejską” II filara przenieść do funduszy spójności?

Autor niniejszego artykułu nawet nie pretenduje do próby udzielenia odpowiedzi na postawione powyżej pytania, tym niemniej do kilku z nich postara się odnieść, mając na uwadze racje naszego kraju. Z całą pewnością dla Polski korzystny jest możliwie duży unijny budżet, w którym znaczący udział będą stanowiły środki przeznaczone na rolnictwo. Duży budżet UE to duże środki na politykę spójności i politykę rolną, a Polska ze względu na poziom rozwoju gospodarczego i stan sektora rolnego potrzebuje bardzo i 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 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” 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, odnotowywanych 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.

Z praktycznego punktu widzenia, mając na uwadze polskie interesy, niekoniernie musi w perspektywie 2014–2020 zostać powielona struktura WPR

z perspektywy obecnej. Ważny natomiast pozostaje poziom wsparcia, jego wspólnotowy charakter oraz zachowanie równowagi między wsparciem bezpośrednim, instrumentami prośrodowiskowymi i promodernizacyjnymi w rolnictwie.

W ramach I filara 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 3/4 wszystkich środków przeznaczanych na cele WPR. Płatności bezpośrednie 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 między kraje członkowskie będzie kluczowym problemem przy ustalaniu przyszłego budżetu UE. Obecnie koperty finansowe dla poszczególnych państw, a tym samym stawki dopłat, determinowane są w około 60% przez historyczną powierzchnię bazową i historyczny plon referencyjny, a w około 20% przez historyczne pogłowię bydła [*Model płatności...* 2010]. Przyjęte już obecnie (głównie w ramach reformy luksemburskiej WPR z 2003 roku i przeglądu „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 między kraje członkowskie. Natomiast uznanie, że rolnictwo jest dostarczycielem dóbr publicznych i że czyni to głównie przez użytkowanie ziemi jako środka produkcji wskazuje, że to właśnie obszar UR w poszczególnych krajach powinien być podstawowym kryterium, alokacji kopert płatności bezpośrednich. Polska, ale też 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 (tabela 4). Udział Polski w łącznej powierzchni bazowej w UE 27 wynosi 8,96%. Jest to o 2,28 punktu procentowego więcej niż 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 na podstawie powierzchni bazowej UR (w całości lub w znacznej części) oznacza wzrost puli środków dla Polski. Takie rozwiązanie niesłoby ze sobą dość zasadnicze zmiany wielkości kopert płatności bezpośrednich dla wielu państw UE.

Wyrównanie wsparcia sektora rolnego z I filara WPR, według zasady „flat rate”, czyli niejako dodatkowe opłacenie czynnika ziemi za świadczenie usług publicznych ze środków publicznych, ma wiele 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 UE⁸. 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 rozdzianie” kopert płatności bezpośrednich stanowiłoby też autentyczne oderwanie płatności od aktualnej bądź historycznej wielkości produkcji, co byłoby zgodne z oczekiwaniami WTO.

TABELA 4. Symulacja alokacji dopłat bezpośrednich według udziału państwa w łącznej powierzchni UR^a
TABLE 4. Simulation of direct payments allocation due to the country's share in total area of arable land^a

Kraj	Alokacja w 2013 roku [mln euro]	Realokacja „flat rate” [mln euro]	Różnica względem 2013 roku [mln euro]	Zmiana względem 2013 roku [%]	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	100,0

^a Powierzchnia bazowa, do której będą przysługiwały dopłaty bezpośrednie w 2013 roku (na podstawie Zahrnt [2009]).

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

Źródło: Poczta i inni [2010].

⁸ 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, na przykład 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.

Problem w ewentualnym „nowym rozdaniu” będzie o charakterze politycznym. W warunkach niezwiększenia budżetu rolnego Unii uległby zmianie 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”⁹.

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 za pomocą instrumentów II filara. Dyskusyjne, ale otwarte i może nawet korzystniejsze z polskiego punktu widzenia byłoby wyłączenie polityki „wiejskiej” z II filara i włączenie jej do polityki spójności [Hardt 2008]. Kolejną, często formułowaną propozycją jest przesunięcie polityki środowiskowej (II oś dzisiejszego PROW) do I filara WPR i wzmocnienie potencjału ekologicznego płatności bezpośrednich¹⁰. Nie brakuje również głosów, że to właśnie II filar WPR powinien zostać wzmocniony (kosztem płatności bezpośrednich), jako odznaczający się większym ukierunkowaniem podmiotowym i przedmiotowym stosowanego instrumentarium¹¹. 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 filara według kryteriów obowiązujących w perspektywie budżetowej 2007–2013. Porównanie uzyskanych wyników symulacji z szacowanymi wielkościami z 2013 roku (tabela 1) wskazuje kraje, dla których omawiane kryteria i zasady alokacji byłyby neutralne, dla których korzystne, a dla których oznaczałyby 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.

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 ścisłe 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

⁹ Taką propozycję przedstawiają autorzy tekstu zamieszczonego w nr 2 kwartalnika „Wieś i Rolnictwo” *Wspólna polityka rolna po 2013 roku – propozycje zmian*.

¹⁰ Jak wyżej.

¹¹ Takie stanowisko prezentują m.in. Wielka Brytania i Szwecja.

TABELA 5. Symulacja alokacji dopłat bezpośrednich według zasady „flat rate”^a i środków z II filara WPR według zasad i wysokości obowiązujących w perspektywie budżetowej 2007–2013TABLE 5. Simulation of direct payments allocation due to the flat rate rule^a and simulation of II Pillar measures allocation due to the rules and level valid in the financial perspective 2007–2013

Kraj	Realokacja „flat rate” według wielkości z 2013 roku [mln euro]	II filar 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
Bułgaria ^b	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	1 030,6	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	1 161,5	5 632	9,6
Polska	4 084	1 890,0	5 974	10,2
Portugalia	920	561,3	1 481	2,5
Republika Czeska	931	402,2	1 333	2,3
Rumunia ^b	3 627	1 146,1	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	1 184,6	4 551	7,8
UE 27	45 580	13 001,2	58 583	100,0

^a Powierzchnia bazowa, do której będą przysługiwały dopłaty bezpośrednie w 2013 roku (na podstawie Zahrt [2009]).

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

Źródło: Poczta i inni [2010].

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 ceny¹². Istotne różnice dotyczą natomiast wynagrodzenia czynnika pracy. Fakt ten służy bardzo różnej, często

¹² Podobnie prawo jednej ceny działa w przypadku cen produktów rolnych.

sprzecznym argumentacji w dyskusji nad przyszłością WPR. Z jednej strony formułuje się argument, że niska wydajność pracy i wynikające z niej niskie wynagrodzenie czynnika pracy (niskie dochody) skutkują niższymi kosztami produkcji, a zatem uzasadniają różnice w poziomie wsparcia rolnictwa (głównie poprzez dopłaty bezpośrednie). Z drugiej strony nie brakuje argumentacji, że skoro dopłaty bezpośrednie służą opłacie za dostarczane dobra publiczne, a one są głównie dostarczane poprzez angażowanie czynnika „ziemia”, ale również społeczności wiejskie i rolnicze są dostarczycielami tych dóbr, to nie ma uzasadnienia dla niższego wynagradzania. A wręcz przeciwnie – dopłaty bezpośrednie powinny służyć opłacie dóbr publicznych dostarczanych przy użyciu czynnika „ziemia”, a II filar powinien uwzględniać też liczbę pracujących w rolnictwie, bo to oni rozstrzygają o wartościach kulturowych, które niosą z sobą obszary wiejskie.

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 małe. Natomiast z samej idei integracji europejskiej wynika dążenie do uzyskiwania spójności ekonomiczno-społecznej. Zatem nie negując samego faktu mniejszego 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 mniejszego wsparcia pracujących, a wykorzystywanie niższych dochodów (w rozumieniu niższych kosztów pracy) dla uzasadniania dalszego obniżania poziomu wsparcia jest działaniem wbrew idei spójności.

KILKA UWAG DO TEKSTU WSPÓLNA POLITYKA ROLNA PO 2013 ROKU – PROPOZYCJE ZMIAN ZAMIESZCZONEGO W NR 2 KWARTALNIKA „WIEŚ I ROLNICTWO”¹³

Przedstawiona w nr 2 kwartalnika „Wieś i Rolnictwo” propozycja zmian polityki rolnej UE po 2013 roku zasługuje na uwagę, ale i pobudza do dyskusji. W propozycji tej założono utworzenie jednolitego modelu płatności bezpośrednich, który miałby skupiać dzisiejsze płatności bezpośrednie i płatności obecnie realizowane w ramach II osi PROW oraz wsparcie rynkowe. Będąca główną składową płatności, płatność bazowa miałaby ulegać wyrównaniu w całej UE w okresie perspektywy budżetowej 2007–2013. Za przyjęciem kolejnego okresu wyrównywania płatności (do 2020 roku) można znaleźć wiele argumentów „za” i „przeciw”. W praktyce rozwiązaniem i tak będzie kompromis polityczny.

Drugim rodzajem płatności miałyby być płatności środowiskowe. Podejście takie znajduje liczne uzasadnienia, które zaprezentowali autorzy propozycji. Ponadto można wskazać, że objęcie I filarem WPR płatności prośrodowiskowych wzmacnia argumentację obecnych oczekiwań odnośnie do „cross-compliance”

¹³ Autor formułuje uwagi jako uczestnik konsultacji podczas powstawania powyższej propozycji.

oraz uzasadnia ewentualne rozszerzenia w przyszłości zakresu wymogów dotyczących ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt. W takim rozwiązaniu aspekty środowiskowe znacznie wyraźniej nabierają charakteru obligatoryjnego, a nie fakultatywnego, i bardziej wiążą użytkownika przestrzeni rolniczej z zasadami zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego.

W konstrukcji płatności, uwzględniających w szerokim wymiarze płatności środowiskowe, pojawiają się jednak określone 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 w części także Natura 2000¹⁴. Nie bez znaczenia byłaby także konieczność upowszechnienia bardziej szczegółowych kontroli przestrzegania wymogów z zakresu ochrony środowiska. Tym niemniej bez względu na to, gdzie będą umiejscowione działania z zakresu ochrony środowiska w kształtującym się modelu WPR (w I czy II filarze) pozostaną one jego ważną, nabierającą coraz większego znaczenia częścią składową.

Ciekawą propozycją jest utworzenie płatności ukierunkowanych. Przeznaczenie 10% płatności bazowej na ten cel znajduje pełne uzasadnienie. Wydaje się, że w Polsce takim wsparciem powinien być objęty m.in. ekstensywny chów bydła mięsnego i owiec (ewentualnie też kóz). Ekstensywny chów bydła mięsnego (w rozumieniu przepisów WPR, czyli do 1,4 DJP na 1 ha powierzchni paszowej), a także owiec i kóz ma w polskim rolnictwie bardzo duże znaczenie ekonomiczne (możliwość uzyskania istotnej wartości dodanej przy częstym wykorzystaniu marginalnych zasobów pasz na TUZ), społeczne (wykorzystanie marginalnych zasobów pracy), ekologiczne (większa od obecnej obsada przeżuwaczy w wielu regionach kraju pożądana ze środowiskowego punktu widzenia i konieczna dla wykorzystania zasobów pasz z TUZ) i krajobrazowe (TUZ pozbawione wypasu podlegają degradacji biologicznej i tracą walory estetyczne)¹⁵.

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 (autorzy propozycji sami to podkreślają!). Problem małych gospodarstw jest wtedy aktualny, gdy ich właściciele nie mają możliwości uzyskiwania dodatkowych dochodów spoza rolnictwa. Temu powinna służyć przede wszystkim polityka spójności i ewentualnie wybrane działania osi III PROW. Zwiększenie właścicielom małych gospodarstw stawki bazowej dopłat o 25% nie rozwiąże żadnego ich problemu.

¹⁴ Inną kwestią jest, czy uwzględnienie kryteriów środowiskowych byłoby korzystne dla Polski.

¹⁵ Nie jest racjonalne pomijanie w Polsce (wynika to z przyjętego systemu płatności SAPS) wsparcia ukierunkowanego do ekstensywnej produkcji wołowiny i baraniny, które powinno mieć charakter powszechny i możliwie najszybciej powinno zastąpić wadliwy substytut systemu płatności specyficznych do ekstensywnej produkcji mięsa wołowego, którym jest płatność zwierzęca.

Podzielając w pełni argumentację, dotyczącą konieczności rozwiązania problemu przyspieszenia przemian agrarnych (dopłaty bezpośrednie w określonych uwarunkowaniach mogą je hamować) oraz zmniejszenia kosztów transakcyjnych wspierania gospodarstw najmniejszych, uwagi budzi też propozycja zastąpienia rent strukturalnych premią restrukturyzacyjną. Miałyby to być, w myśl propozycji, schemat adresowany tylko do małych gospodarstw (do 10 ha). Po pierwsze jest to propozycja dość skomplikowana, a w tzw. wariantcie aktywnym „zmuszająca” rolników do sprzedaży ziemi (czy to nie narusza prawa własności?), a po drugie całkowita likwidacja systemu rent strukturalnych wydaje się być propozycją ryzykowną. Rolnicy w gospodarstwach średnich i większych (powyżej 10 ha) zostaliby pozbawieni instrumentu, który jest sprawdzony, sprzyja wymianie pokoleń i wiąże swoją przyszłość z rolnictwem przez osoby młodsze, kreatywne i skłonne do innowacji.

Zasadne jest natomiast wprowadzenie zróżnicowanych systemów wsparcia w zależności od wielkości wsparcia udzielanego beneficjentowi¹⁶. Duża liczba beneficjentów w warunkach zwiększającej się liczby kontroli na skutek konieczności oceny wypełniania standardów dobrej praktyki rolniczej i wdrażania „cross-compliance” oraz zwiększonej liczby instrumentów wsparcia z II filaru (np. programy rolnośrodowiskowe) wywołuje duże koszty administrowania systemem WPR. Fakt ten powinien znaleźć racjonalne rozwiązanie. Analiza struktury rolnictwa europejskiego i polskiego upoważnia do zgłoszenia postulatu specjalnego podejścia do beneficjentów najmniejszych, otrzymujących dopłaty bezpośrednie w kwocie do 500 euro rocznie.

W odniesieniu do tej grupy beneficjentów należałoby wdrożyć możliwość stosowania rozwiązań bardzo uproszczonych i tanich w administrowaniu systemem¹⁷. Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem byłoby wycofanie za jednorazowym „odszkodowaniem” tych beneficjentów z systemu wsparcia środkami WPR. Mianowicie można by beneficjentom otrzymującym do 500 dopłat rocznie zaproponować w zamian za „opuszczenie na zawsze” systemu wsparcia środkami WPR wydanie papierów wartościowych na skumulowaną kwotę równą sumie dopłat w latach 2014–2020, czyli za okres 7 lat. Papiery te powinny być wykupowane przez agencje płatnicze do 2020 roku¹⁸. Wycofanie tej grupy beneficjentów nie mogłoby wiązać się z utratą uprawnień do wsparcia obszaru UR zajmowanych przez te gospodarstwa. Innymi słowy, propozycja powinna prowadzić do zmniejszenia liczby beneficjentów, ale nie obszaru objętego dopłatami bezpośrednimi. Obszar ten powinien wchodzić jako obszar uprawniony w kopertę krajową lub ewentualnie w kopertę regionalną. Natomiast dopłaty (lub inne

¹⁶ W WPR UE w systemie SPS jest znany podział na producentów małych i producentów dużych.

¹⁷ Grupa ta obejmuje w Polsce prawie 30% gospodarstw beneficjentów wsparcia dopłatami ze środków WPR (około 400 tys. gospodarstw), które jednak użytkują tylko około 5% UR wszystkich beneficjentów WPR i które otrzymują też tylko około 5% dopłat bezpośrednich.

¹⁸ Odpowiednie oprocentowanie wydanych papierów (np. progresja oprocentowania) i akcja informacyjna powinny sprawić, że wykup papierów byłby rozłożony w czasie i nie wywołałby napięć budżetowych w budżecie UE i budżetach krajowych. Można szacować, że skumulowana kompensata wyniosłaby w Polsce w latach 2014–2020 około 1 mld euro.

narzędzie polityki rolnej je zastępujące) do konkretnych działek objętych skumulowaną rekompensatą za opuszczenie systemu wsparcia WPR dla indywidualnych beneficjentów byłyby możliwe dopiero po 2020 roku, jednak pod warunkiem, że działka byłaby w trwałym użytkowaniu (akt własności lub długoterminowa, poświadczona notarialnie dzierżawa) przez właściciela posiadającego gospodarstwo rolne o obszarze przekraczającym średnią regionalną. Skumulowanie wypłat dla najmniejszych beneficjentów powinno przynieść następujące korzyści:

- zmniejszyć koszty administrowania systemami wsparcia i kontroli poprzez trwałe zmniejszenie liczby beneficjentów,
- skumulowana wypłata, uzupełniona na przykład kredytem, mogłaby stanowić „startową” kwotę ułatwiającą podjęcie działalności pozarolniczej przez właścicieli drobnych, nieperspektywicznych gospodarstw rolnych,
- jednorazowa wypłata mogłaby sprzyjać obniżeniu lub stabilizacji cen ziemi rolniczej i stanowić bodziec zachęcający do przyspieszenia obrotu ziemią poprzez wyzbywanie się działek rolnych przez gospodarstwa najmniejsze.

Kwestią otwartą pozostaje fakultatywność lub obligatoryjność proponowanego rozwiązania.

Bardzo ogólny charakter ma propozycja dotycząca budowy instytucji zarządzania ryzykiem. Nie mówi ona dostatecznie szczegółowo, jakiego ryzyka ma dotyczyć, czy tylko ryzyka przyrodniczego, czy też ryzyka ekonomicznego (cenowego, kursowego, stopy procentowej i innych). Nie ma obecnie w 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 zabiegu¹⁹. Ze względu na wspieranie rolnictwa środkami publicznymi jednym z warunków wsparcia powinna być obligatoryjność ubezpieczeń upraw rolnych. Ponadto obligatoryjność ubezpieczeń jest warunkiem ich powszechności, a przez to relatywnej „taniaści”. Pobór składki ubezpieczeniowej od każdego hektara upraw rolnych powinien odbywać się pod rygorami podobnymi do rozwiązań skarbowych. Wątpliwości budzi też ewentualne wsparcie ubezpieczeń w produkcji zwierzęcej od zdarzeń epizootycznych. Występowanie epidemii chorób zwierząt dotyczy głównie wielkiej produkcji fermowej. Nie byłoby „sprawiedliwe” umniejszanie wsparcia ogółu rolników w celu ubezpieczenia ryzyka spowodowanego nadmierną koncentracją w produkcji zwierzęcej. Te ubezpieczenia powinny raczej odbywać się na koszt producentów.

Pojawiają się także propozycje (nie w omawianym tekście!) ubezpieczenia ryzyka cenowego, a nawet kursowego w gospodarstwach rolnych ze środków z WPR. Powszechna eliminacja lub minimalizacja tego ryzyka na poziomie mi-

¹⁹ W szczególności pytanie takie jest zasadne, jeśli by tworzenie Rolnego Funduszu Reasekuracyjnego pochodziło ze środków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie. Z powodu, który pełnią dopłaty bezpośrednie w stabilizacji, czyli ubezpieczania poziomu dochodów, ich umniejszanie w celu poprawy stabilności dochodów wydaje się być zabiegiem jałowym, korzystnym z punktu widzenia sektora ubezpieczeniowego, a nie rolników.

crokoeconomicznym (gospodarstw rolnych) byłaby w praktyce bardzo droga, trudno wykonalna, a przez to nieskuteczna, często zaś zamiast minimalizacji ryzyka powodowałaby jego potęgowanie. Na pewno nie dorównywałaby skutecznością i powszechnością dopłatów bezpośrednim w stabilizowaniu dochodów rolniczych. Trudno też byłoby zaakceptować przeznaczanie środków WPR, które są środkami publicznymi, na spekulacyjne działania na rynkach finansowych. Nie wyklucza to oczywiście eliminowania tego ryzyka przez poszczególnych producentów na własny rachunek.

Mimo przedstawionych niektórych uwag polemicznych należy stwierdzić, że opublikowana w numerze 2/2010 „Wsi i Rolnictwa” propozycja zmian w systemie wsparcia sektora rolnego zasługuje na największą uwagę i jest niezwykle ważkim wkładem w dyskusję o przyszłości WPR, a autorzy tego tekstu uczynili wiele pozytywnego dla dyskusji nad przyszłością WPR.

BIBLIOGRAFIA

- Adamowicz M., 2005: *Przełamanie rozwoju wielofunkcyjności rolnictwa i zmian we Wspólnej Polityce Rolnej*. „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1.
- Cardwell M., 2004: *The European Model of Agriculture*. Oxford University Press, Oxford.
- Draft Report on the Future of the Common Agricultural Policy after 2013*, 2010. Rapporteur: G. Lyon. Committee on Agriculture and Rural Development.
- Hardt Ł., 2008: *Wspólna polityka rolna a polityka spójności w kontekście przeglądu budżetu UE*. „Wieś i Rolnictwo” 4.
- Małyś J., 2001: *Reorientacja WPR – implikacje dla krajów kandydackich*. „Wieś i Rolnictwo” 1.
- Model płatności bezpośrednich po 2013 r.*, 2010. Materiał na posiedzenie Zespołu ds. opracowania koncepcji i propozycji warunków oraz zasad WPR po 2013 roku. Departament Programowania i Analiz MRiRW, Warszawa.
- Pawlak K., Poczta W., 2010: *Potencjał polskiego rolnictwa pięć lat po akcesji Polski do UE jako przesłanka jego konkurencyjności*. „Wieś i Rolnictwo” 1.
- Poczta W., Pawlak K., Kiryluk-Dryjska E., Siemiński P., 2007: *Perspektywy polskich gospodarstw rolnych w europejskim modelu rolnictwa*. Roczniki Naukowe SERIA IX, 2.
- Poczta W., Czubak W., Pawlak K., 2009: *Zmiany w wolumenie produkcji i dochodach rolniczych w warunkach akcesji Polski do UE*. „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 4.
- Poczta W., Czubak W., Sadowski A., Siemiński P., 2010: *Scenariusze płatności bezpośrednich w krajach Unii Europejskiej po 2013 roku*. Maszynopis. Poznań.
- Tomczak F., 2009: *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju polskiego rolnictwa*. IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Wilkin J., 2009: *Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście europejskim i globalnym. Implikacje teoretyczne i praktyczne*. W: *Polityka gospodarcza a rozwój kraju*. Red. U. Płowiec. PTE, Warszawa.
- Zahrnt V., 2009: *Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform*. „ECIPE Working Paper” 8.

**EU COMMON AGRICULTURAL POLICY AFTER 2013
– SUBSTANTIATION, FUNCTIONS AND DIRECTIONS
OF DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF INTERESTS
OF POLISH AGRICULTURE**

Abstract. This article is a contribution to the discussion about the future shape of the European Union's Common Agricultural Policy. It refers to the paper *Common Agricultural Policy after 2013 – proposals of changes* published in "Wiś i Rolnictwo 2010/2" and it includes the author's own reflections on the future shape of CAP. The model of CAP after 2013 is crucial not only from the point of view of the agricultural sector, but also from the point of view of the entire Polish economy. The expectations of the Polish agricultural sector towards CAP in 2014–2020 are going to be determined by the level of assistance recorded in 2013, by the sector's modernization needs and ability to fulfil its function as a provider of public goods. The analysis conducted in the article proves that policy measures from both pillars of CAP have a fundamental meaning for Poland. The level of assistance, its common character and the preservation of equilibrium between direct support and pro-environmental and pro-modernization measures remain important

Key words: Common Agricultural Policy, the level of assistance, CAP measures, directions of changes, substantiation, needs and expectations of the agricultural sector in Poland