



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.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Uwarunkowania dyskusji nad kształtem Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku

Common Agricultural Policy Post 2020

Synopsis. WPR UE, pomimo stałej, często ostrej, krytyki różnych środowisk, umożliwiała i nadal wspiera rozwój europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. Aktualnie trwająca dyskusja nad jej kształtem po 2020 roku skłania do dokonania przeglądu stanowisk i wyrażenia własnych poglądów. W trwającej dyskusji od lat podnoszony jest pogląd o konieczności lepszego ukierunkowania WPR na skonkretyzowane cele dla uzyskania wyższej efektywności funduszy publicznych. Głównym celem opracowania jest dokonanie przeglądu ważniejszych wydarzeń, jakie miały miejsce w trakcie zainicjowanej w 2016 r. przez Komisję Europejską debaty, w tym sfinalizowanych konsultacji społecznych, na tle globalnych uwarunkowań politycznych, ekonomicznych, środowiskowych i technologicznych. Autorzy formułują hipotezę w następującym brzmieniu: Najbliższa reforma WPR choć przyniesie fundamentalne zmiany modelu wdrażania WPR, to jednak nie zapewni to jej znacznie silniejszego niż obecnie ukierunkowania na osiąganie zdefiniowanych i mierzalnych celów. Polityczny konsensus dotyczący wzmocnienia wsparcia na rzecz drobnych gospodarstw rolnych będzie kontynuowany kosztem ograniczenia wsparcia dla dużych operatorów. Oznacza to, że legitymizacja realizowanej polityki opierać się będzie głównie na społecznych i środowiskowych jej aspektach. Główną metodą badawczą jest przegląd i analiza obszernej literatury przedmiotu oraz dokumentów, analiz i ekspertyz.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Wspólna Polityka Rolna, płatności bezpośrednie, pierwszy i drugi filar WPR, reforma WPR

Abstract. The CAP, despite strong criticisms from various expert cycles, enabled and still allows the development of European agriculture and rural areas. The current discussion about the CAP's new architecture after 2020 stimulates a review of different positions and formulation of new views. For years, one of the key postulates has been better CAP targeting and a higher value for money. The objective of this publication is to present key developments that took place during this debate in the view of global political, economic, environmental and technological conditions. The authors formulated the following hypothesis: the coming CAP reform will bring about a fundamental change of the policy implementation model but the new CAP will not contribute to a stronger and measurable result-based orientation. The political consensus of supporting small farms will be continued at the expense of limiting support to the large farm operators. The main method used is online research, review of literature, and various analysis and documents.

Key words: European Union, Common Agricultural Policy, direct payments, I and II pillar of the CAP, CAP reforms

JEL Classification: Q18

¹ dr, IRWiR-PAN, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, e-mail: mdrygas@irwirpan.waw.pl

² dr, IRWiR-PAN, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, e-mail: inurzynska@irwirpan.waw.pl

Wprowadzenie

W 2017 roku mija 60 lat od przyjęcia Traktatu Rzymskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG)³. W artykule 39 Traktatu kraje założycielskie zdefiniowały następujące cele polityki rolnej: podnoszenie produktywności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego, biologicznego, organizacyjnego i ekonomicznego, racjonalizację produkcji rolnej oraz optymalizację zastosowania czynników produkcji; zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodów rolniczych; stabilizację rynku produktów rolnych; zapewnienie ciągłości zaopatrzenia; umożliwienie konsumentom zakupu żywności po rozsądnych cenach. Ponadto w Traktacie zawarto zapowiedzi: utworzenia wspólnej organizacji rynków produktów rolnych; wprowadzenia jednolitej polityki cenowej oraz uruchamiania interwencji na szczeblu Wspólnoty zgodnie z zasadą obligatoryjności jej stosowania we wszystkich państwach członkowskich oraz utworzenia wspólnych funduszy wspierania rolnictwa.

Organy EWG zostały zobowiązane do wypracowania podstaw dla przyszłej WPR, co zostało wykonane w lipcu 1958 r. w trakcie konferencji we włoskiej miejscowości Stressa. Przedyskutowane i uzgodnione rozwiązania uznawane są powszechnie jako narodziny WPR, choć formalnie została ona zainaugurowana w 1962 r. uruchomieniem wspólnej organizacji rynków rolnych. Od tego czasu WPR opiera się na trzech podstawowych zasadach:

1. Jednolitości rynku (utworzenie wspólnego rynku poszczególnych artykułów, np. mleka czy mięsa, na którym produkty rolne przepływają między państwami członkowskimi swobodnie i bez ograniczeń celnych i ilościowych).
2. Preferencji Wspólnot (artykuły wytworzone na wspólnym rynku mają pierwszeństwo zbytu w krajach Unii).
3. Solidarności finansowej (koszty funkcjonowania WPR ponoszą wszyscy członkowie UE).

Pomimo wielokrotnych reform cele WPR przez 60 lat pozostały niezmiennie. Warto zauważyć, że niektóre z nich były w pewnym stopniu trudne do pogodzenia, a nawet sprzeczne. Z jednej strony wskazywały na konieczność efektywnego wykorzystywania czynników produkcji, z drugiej zaś podkreślały potrzebę zapewnienia rolnikom odpowiedniego dochodu. W praktyce oznaczało to, że historycznie rzecz biorąc WPR miała także wymiar socjalny, zapewniając rolnikom wsparcie nie zawsze spełniające kryteria efektywności ekonomicznej. Dotyczy to także wspierania silnych ekonomicznie gospodarstw mogących sobie radzić na rynku bez pomocy publicznej.

Takie sformułowanie celów w Traktacie powodowało, że od początku swego funkcjonowania WPR stała przed dylematem: czy realizowana polityka powinna być ukierunkowana na zapewnienie równości, czy też na zwiększenie efektywności ekonomicznej? WPR starała się godzić te dwa cele, jednakże ostateczny wybór polityczny co do jej kształtu na kolejne okresy programowania był zawsze uzależniony od siły

³ 25 marca 1957 r. sześć krajów założycielskich (RFN, Francja, Belgia, Holandia, Luksemburg i Włochy) podpisało Traktaty Rzymskie ustanawiały Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EUROATOM).

przetargowej organizacji rolniczych⁴, a przede wszystkim koalicji tworzonych przez państwa członkowskie.

W kolejnych latach nasilała się krytyka słabego ukierunkowania WPR na konkretne cele, co w szczególności dotyczyło płatności bezpośrednich, wprowadzonych w ramach reformy Mac Sharry'ego⁵. W artykule podjęto próbę podjęcia dyskusji z głównymi wątkami tej krytyki, w tym w szczególności do następujących kwestii:

- aktualne uwarunkowania międzynarodowe, w tym pogłębiająca się globalizacja stosunków gospodarczych i postępująca liberalizacja handlu rolno-spożywczego, podważają zasadność kontynuowania systemu wsparcia bezpośredniego, w wymiarze w jakim pełni on funkcje o charakterze wsparcia socjalnego dla części niewydolnych dochodowo gospodarstw;
- WPR nie jest polityką adekwatną do wspierania małych gospodarstw, nieprodukujących na rynek, dla których należy stworzyć alternatywne instrumenty pomocy.

W tym kontekście można sformułować hipotezę w następującym brzmieniu: trwające prace nad reformą aktualnej WPR choć przyniosą zasadniczą zmianę modelu jej wdrażania, to potrzeba nowej legitymizacji wsparcia w formie ukierunkowania na osiąganie zdefiniowanych i mierzalnych celów nie zostanie osiągnięta w zadawalającym stopniu.

W artykule wykorzystano wybrane opracowania i ekspertyzy, w tym wyniki badań badań własnych poświęconych ocenie wyników systemu wsparcia bezpośredniego w ramach 1 filara WPR realizowanego w Polsce⁶.

Krytyka aktualnie realizowanej WPR

W ciągu ostatnich lat krytyka WPR cechowała się podobną argumentacją i ukierunkowaniem, co wynikało ze zbliżonego charakteru uzasadnień prezentowanych przez Komisję Europejską (KE) w okresie prac nad kolejną reformą. Jeśli cofniemy się w czasie i odwołamy się do Komunikatu KE opublikowanego 18 listopada 2010 r. zatytułowanego *WPR w kierunku 2020: Zaspokoić przyszłościowe wyzwania w zakresie produkcji żywności, zarządzania zasobami naturalnymi oraz rozwoju terytorialnego obszarów wiejskich* (*The CAP towards 2020, 2010*) łatwo zauważamy, że sformułowane cele (bezpieczeństwo żywnościowe, zmiany środowiskowe i klimatyczne i rozwój spójności terytorialnej obszarów wiejskich) były już wtedy podnoszone i są podtrzymywane w trwającej obecnie dyskusji nad kształtem WPR po 2020 roku.

W 2011 r., Tangermann, jeden z czołowych ekonomistów rolnych krytykujących w tamtym okresie kształt WPR, stwierdził, że od czasu wprowadzenia w ramach reformy MacSharry'ego, system płatności bezpośrednich stracił uzasadnienie dla dalszej

⁴ W tym przede wszystkim od siły głosu COPA-COGECA, a w ostatnich latach także organizacji pro środowiskowych.

⁵ Reforma MacSharry'ego z 1992 r. obejmowała: stopniowe obniżenie cen gwarantowanych na podstawowe produkty rolne (pierwotnie rozłożone na 3 lata); wprowadzenie dopłat bezpośrednich dla rolników, którzy zgodzą się zmniejszyć produkcję zwierzęcą lub powierzchnię uprawną; programy strukturalne dla sektora rolnego; przeznaczenie większych środków na rozwój wsi.

⁶ Badanie realizowane w 2016 r. na zlecenie Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej, których wyniki zostały przedstawione w raporcie z badań pt. *System dopłat bezpośrednich Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Rola, znaczenie i ewolucja*; www.efrwp.org.pl

kontynuacji w pierwotnym kształcie (Tangermann, 2011). Pierwotnie płatności bezpośrednie miały na celu rekompensować rolnikom zmniejszenie ich dochodów wskutek obniżki cen gwarantowanych podstawowych płodów rolnych. Pomimo krótkiego okresu funkcjonowania, system płatności bezpośrednich stał się podstawowym instrumentem wsparcia dochodów rolników we wszystkich krajach UE. Początkowo ich wielkość była wyliczana na podstawie tzw. kryteriów historycznych, tj. wielkości obszarowej gospodarstwa i potencjału produkcyjnego. Od początku powodowało to duże zróżnicowanie wysokości płatności na gospodarstwo. Największe wsparcie uzyskiwali rolnicy posiadający duże obszary gospodarstwa, co skutkowało pogłębianiem się dysproporcji dochodowych na wsi. Doświadczenia z pierwszego okresu wdrażania tego mechanizmu sprawiły, że kolejne reformy systemu dopłat bezpośrednich szły w kierunku oddzielenia ich od historycznych kryteriów, w tym wielkości produkcji.

W wyniku reformy luksemburskiej z 2003 r. wprowadzono jednolitą płatność do gospodarstwa lub jednolitą płatność regionalną w systemie płatności SPS (*Single Payment Scheme*), obliczoną na bazie dopłat z lat 2000-2003⁷. Możliwość uzyskiwania tak zdefiniowanej płatności powiązano z koniecznością spełniania przez rolników tzw. zasady współzależności (*cross compliance*)⁸. Zasada ta stała się też obowiązkiem w systemie SAPS (*Single Area Payment Scheme*), przyjętym przez większość nowych krajów członkowskich, w tym Polskę. Taki kierunek reform systemu dopłat miał na celu odejście od wspierania produktu na rzecz wsparcia producenta.

Pomimo upływu czasu i zmianie uwarunkowań zewnętrznych, KE nie zaproponowała większych zmian w stosunku do przyjętego i wdrażanego systemu płatności bezpośrednich. Zaczęto jednak poszukiwać nowej legitymizacji tych płatności dla podatników unijnych. Wspomniany Tangermann w 2011 r. zaproponował nowe uzasadnienie dla kontynuacji WPR, stwierdzając, że płatności bezpośrednie powinny być narzędziem pozwalającym rolnikom podolać nowym wyzwaniom, jakie napotkają w przyszłości. Argument ten uzasadnia jego zdaniem odejście od płatności historycznych i spłaszczanie zróżnicowania stawek dopłat na hektar użytków rolnych między krajami członkowskimi. Takie podejście uznał Tangermann za bardziej sprawiedliwy sposób dystrybucji funduszy WPR między krajami UE. Ponadto, w kontekście prognozowanego wcześniej trendu wzrostu cen produktów rolnych, podtrzymywanie płatności bezpośrednich w proponowanym kształcie, jego zdaniem, nie miało uzasadnienia. Co więcej, argumentacja opierająca się na konieczności wzrostu produkcji celem wsparcia żywnościowego krajów rozwijających się była kontrproduktywna. W skutkach bowiem prowadziła do ograniczania wzrostu produkcji rolniczej w tych krajach.

Zgadając się z taką argumentacją należy podkreślić, że powiązanie płatności bezpośrednich z historycznymi uprawnieniami w dużym stopniu deformowało oczekiwane skutki WPR w krajach UE-15, bowiem wsparcie często trafiało do podmiotów uprawnionych, ale niemających już związku z produkcją rolniczą. Jednocześnie wsparcie nie było dostępne dla rolników powiększających areal i skalę produkcji, pogarszając w ich przypadku osiągnięte wyniki ekonomiczne (Czyżewski, 2017; Czyżewski, Poczta-Wajda, 2017).

⁷ Płatność ta zastąpiła kilka płatności ukierunkowanych na konkretne kierunki produkcji roślinnej i zwierzęcej.

⁸ Rolnicy zostali zobowiązani do spełniania standardów dotyczących ochrony środowiska, jakości żywności, dobrostanu zwierząt oraz bezpieczeństwa pracy w rolnictwie.

Dane rachunkowe unijnego FADN potwierdzają, że uzasadnienie kontynuacji systemu płatności bezpośrednich jako narzędzia podtrzymywania konkurencyjności, nie wytrzymuje krytyki, gdyż prowadzi do silnego uzależnienia rolników od pomocy publicznej zastępując rynkowe mechanizmy wyzwalające impulsy proefektywnościowe (Matthews, 2016). Jako sukces dotychczasowej WPR realizowanej w ramach płatności bezpośrednich, KE wskazuje fakt, że płatności stanowią 47% uzyskiwanych dochodów przez 9 mln rolników użytkujących około 90% ziemi rolniczej w UE (Communication, 2017, s. 4). Tak wysokie uzależnienie dochodów od wsparcia instytucjonalnego nie jest właściwe i wymaga reformy. Krytycznie należy także ocenić obecny system płatności bezpośrednich, jako podstawowy instrument WPR, w świetle racjonalnego uzasadnienia celu reformy Mac Sharry'ego i interesów unijnych podatników. Rolnicy mieli ponad 15 lat na dostosowanie się do zmian sytuacji rynkowej i dalsze stosowanie kompensacji z tytułu obniżki cen gwarantowanych po tak długim okresie czasu nie powinno mieć już miejsca.

Krytyka WPR odnosi się także do dokonywania porównań dochodu uzyskiwanego przez rolników liczonego na AWU w relacji do innych działów gospodarki, wykorzystywanych do uzasadniania kontynuacji tego typu płatności. Rachunek taki nie uwzględnia dochodów spoza gospodarstwa i nie może być podstawą do legitymizowania takiej polityki. Jako wątpliwy argument należy uznać uzasadnienie, wskazujące na płatności bezpośrednie jako pewnego rodzaju zachętę skłaniającą rolników do podejmowania działań w celu dostarczania dóbr publicznych (Buckwell et al., 2017).

Podzielamy te poglądy. Po pierwsze dane FADN nie uwzględniają dochodów rolników uzyskiwanych poza gospodarstwem, a więc ich porównywanie z innymi grupami zawodowymi jest z góry obciążone błędem systemowym. Po drugie znacznie lepszą legitymizacją ich stosowania byłoby cel niwelowania skutków funkcjonowania tzw. kierunku rynkowego w rolnictwie (Czyżewski, 2017; Czyżewski, Poczta-Wajda, 2017).

Reforma WPR zaproponowana przez KE w 2013 r. z założenia kontynuowała kierunek zmian wyznaczony reformą luksemburską, polegający na uniezależnianiu wsparcia od produkcji i powiązaniu go z obowiązkiem wykonywania przez rolników określonych działań na rzecz ochrony środowiska. Jak wykazały pierwsze lata realizacji reformy, część z zawartych w jej pakiecie instrumentów ma negatywny wpływ nie tylko na poziom dochodów gospodarstw, lecz także na zmniejszenie skali produkcji rolniczej w UE i wynikające z tego implikacje zarówno sektorowe, jak i makroekonomiczne. Główne ostrze krytyki jest skierowane na tzw. zazielenienie⁹ (ang. *greening*), w tym kontrowersyjny obowiązek wyłączenia części gruntów ornych z produkcji rolniczej i przeznaczenia ich na cele ekologiczne (tzw. *Ecological Focus Area*). Jak dotychczas zazielenienie zbierało negatywne oceny i nie przyniosło oczekiwanych skutków prośrodowiskowych, natomiast spowodowało znaczne zwiększenie obciążeń administracyjnych i kosztów transakcyjnych tak po stronie beneficjentów systemu płatności bezpośrednich, jak i administracji rolnej.

Biorąc pod uwagę krótki okres obowiązywania tego wymogu, dokonanie głębszych ocen może być obciążone błędem, jednakże nie można bagatelizować wyników kontroli przedstawionych w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego,

⁹ Zazielenienie obejmuje wymóg dywersyfikacji upraw, ochrony trwałych użytków zielonych oraz wyłączenie 5% gruntów ornych jako obszarów proekologicznych (Ecological Focus Areas). Wprowadzenie zazielenienia do systemu płatności bezpośrednich należy postrzegać jako pierwszy krok na drodze do wynagradzania rolników za dostarczanie dóbr publicznych.

potwierdzających wyrażone powyżej opinie. Jedną z ważniejszych konkluzji z kontroli było wskazanie, że wskutek wprowadzenia zazielenienia zaobserwowano zmiany w praktykach rolniczych zaledwie na obszarze 5% użytków rolnych w UE (Greening..., 2017).

Warto także wskazać, że powstały po 2013 r. w wyniku negocjacji w tzw. Trilogu¹⁰ ostateczny kształt regulacji dotyczący zazielenienia był mniej ambitny niż pierwotnie założono. Sprawilo to np., że w Polsce duża część gospodarstw została wyłączona z obowiązku zazielenienia. Oznacza to, że gospodarstwa te nie wypełniały założeń definicyjnych legitymizujących płatności bezpośrednie, otrzymując wsparcie raczej o charakterze socjalnym¹¹. Podobny wniosek można sformułować odnośnie tej części gospodarstw, które mogłyby być żywotne ekonomicznie nie otrzymując tego rodzaju wsparcia. Generalizując, można stwierdzić że silniejsze ukierunkowanie polityki rolnej i płatności bezpośrednich na cele rolno-środowiskowo-klimatyczne musi, naszym zdaniem, obejmować wszystkie gospodarstwa w UE. Jest to jednak uzależnione od precyzyjnie zdefiniowanych celów i stopnia ich realizacji.

Dyskusja nad pożądanym kształtem WPR dotyczy także wielu innych niezwykle istotnych kwestii dotyczących przyszłości rolnictwa w UE, w tym: kapitalizowanie płatności bezpośrednich w cenie ziemi rolniczej i czynszach dzierżawnych powodujący wzrost kosztów produkcji, a tym samym zmniejszające poziom uzyskiwanego dochodu rolniczego, ograniczające skale inwestowania w rozwój gospodarstwa, czy też utrudniające rozpoczęcie działalności rolniczej młodym rolnikom lub też innym podmiotom (Ciaian, 2017); negatywny wpływ tzw. płatności niezwiązanych na depriację dochodową rolników, zamiast odwrotnego oddziaływania (Pocztka-Wajda, 2017); czy negatywny wpływ wsparcia WPR na techniczną efektywność gospodarstw (Minviel, 2014).

Globalne uwarunkowania polityczne, ekonomiczne, środowiskowe i technologiczne zmian WPR w perspektywie 2020+

Dyskusja nad kształtem zmian WPR po 2020 roku odbywa się w najtrudniejszej historycznie rzecz biorąc sytuacji międzynarodowej i w świetle niespotykanych wcześniej wyzwań. Autorzy chcieliby zwrócić uwagę czytelników na najważniejsze z nich.

1. Niestabilna sytuacja polityczna i nasilające się konflikty zewnętrzne o wojennym charakterze (Ukraina, Bliski Wschód), trwające migracje ludności do krajów UE, zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego UE, coraz wyraźniej ujawniające się tendencje separatystyczne i protekcyjnistyczne, także w krajach członkowskich UE.
2. W szybkim tempie rosnące zadłużenie finansów publicznych w skali świata¹², co w warunkach trwającego kryzysu gospodarczego i finansowego, także w krajach UE, stawia kwestie finansowania unijnych polityk w nowym świetle, wymagającym pragmatycznych i rozsądnych rozwiązań.
3. Dokonujące się w bezprecedensowym w historii ludzkości tempie innowacyjne zmiany technik i technologii produkcji rolniczej (informatyzacja, robotyzacja, automatyzacja),

¹⁰ Trilog to popularna nazwa wprowadzonego nowego trybu negocjacji kształtu WPR na lata 2014-2020 przez trzy podmioty: Komisję Europejską, Parlament Europejski i Radę Europejską.

¹¹ Jak wskazują wyniki badań polskiego FADN w 2015 r. zaledwie 150 tys. gospodarstw rolnych w Polsce uzyskało z rolnictwa dochód paritetowy (średni dochód w gospodarce narodowej).

¹² Według Financial Times, Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacował światowe zadłużenie w 2015 r. na około 152 biliony USD, co stanowi 225% rocznego światowego PKB.

determinują rosnącą skalę potrzeb inwestycyjnych polskiego, jak i unijnego rolnictwa. Nie można mówić o zakończeniu modernizacji i restrukturyzacji europejskiego rolnictwa. Szczególnie dotyczy to nowych krajów członkowskich. Od odpowiedniego zaspokojenia potrzeb w tym zakresie zależy zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego krajów członkowskich UE, w tym Polski. Nie należy ulegać błędnemu postrzeganiu tej kwestii polegające na fałszywej tezie, że żywność nie gorszej jakości możemy taniej kupić za granicą. Zapewnienie rodzimego bezpieczeństwa żywnościowego warunkuje żywotność narodów.

4. Postępująca liberalizacja handlu rolnego (już finalizowane lub negocjowane umowy o wolnym handlu z potentatami dysponującymi dużym potencjałem wytwórczym w rolnictwie oraz nadwyżkami eksportowymi – CETA, TTIP, Nowa Zelandia, czy kraje MERCOSUR) i relacje gospodarcze w skali światowej – chociażby w stosunku do konsolidującej się grupy państw BRICS.

5. Niekorzystne zmiany finansowania WPR w ciągu ostatnich 20 lat, kiedy to roczne nominalne wydatki w skali Wspólnoty wzrosły zaledwie o blisko 50% (z 42 do 60 mld euro), gdy w tym samym czasie liczba krajów członkowskich zwiększyła się prawie dwukrotnie (z 15 do 28). Udział wydatków na WPR w unijnym PKB charakteryzował się niemal dwukrotnym spadkiem w relacji do PKB wytwarzanego łącznie przez kraje członkowskie UE (z około 0,60% do 0,32%).

6. Postępująca systematycznie w UE reorientacja celów prowadzonych polityk i coraz mniejsza ranga nadawana WPR wśród priorytetów ustanawianych na kolejne okresy programowania. Problem ten dotyczy również polityki spójności, mającej za swój główny cel niwelowanie zróżnicowania poziomu rozwoju pomiędzy krajami członkowskimi, w tym na obszarach wiejskich.

7. Konieczność uwzględnienia celów zrównoważonego rozwoju ONZ do 2030 r., uzgodnień ze szczytu klimatycznego z Paryża z grudnia 2015 r. oraz konferencji z CORK 2.0, dotyczących w szczególności: zarządzania zasobami naturalnymi, mitygowania zmian klimatycznych i ochrony środowiska.

8. Potrzeba silnego ukierunkowania sektora rolno-spożywczego na innowacyjność we wszystkich wymiarach, co jest podstawą rozwoju i konkurencyjności w UE i na rynkach globalnych - fundamentalna w tej sferze rola systemu wiedzy i innowacyjności w rolnictwie (ang. Agricultural Knowledge and Innovation Systems - AKIS).

9. Brexit skutkujący zmniejszonymi wpływami do budżetu UE w kwocie 10-13 mld euro rocznie.

10. Niechęć płatników netto w sytuacji trudności budżetowych do kontynuowania wnoszenia składki do wspólnego budżetu na dotychczasowych zasadach. Nie jest dla nich zbyt silnym argumentem osiąganie tzw. unijnej wartości dodanej z realizowanych ze wspólnego budżetu programów podnoszonej przez Komisję Europejską.

11. Konieczność reorientacji polityki finansowania wsparcia w ramach WPR i zwiększenie udziału zwrotnych instrumentów finansowych (ang. *Financial Instruments*), a przede wszystkim budżetu zorientowanego na cele (ang. *Budget Focus on Results*) oraz systemu płatności opartego na osiągniętych celach (ang. *Results Based Payment Schemes*)¹³.

¹³ Instrumenty finansowe to szeroka paleta możliwości wsparcia dla sektora rolnego. Ich racjonalne i rozważne wdrożenie może stać się jednym z motorów rozwoju rolnictwa i zapewnienia rolnikom stabilnych dochodów. Jednakże muszą być wprowadzane rozważnie i stopniowo oraz zależeć od uwarunkowań wewnętrznych każdego

Uwarunkowania zmian w świetle śródkresowego przeglądu wieloletnich ram finansowych 2014-2020

14 września 2016 r. Komisja Europejska ogłosiła komunikat w sprawie przeglądu śródkresowego przeglądu wieloletnich ram finansowych (WRF) 2014-2020. Komunikat przedstawiał ocenę funkcjonowania wspólnego budżetu w aktualnej sytuacji finansowej krajów członkowskich. W ramach przeglądu KE przedłożyła projekt rozporządzenia (tzw. OMNIBUS) ukierunkowany na realizację dwóch z najważniejszych celów WRF: dalszego uproszczenia i zwiększenia elastyczności WPR. Projekt ten ma szczególne znaczenie, jako że KE traktuje zaproponowane uproszczenia i zwiększoną elastyczność zasad finansowania z funduszy UE, jako silne zainicjowanie procesu zmian ukierunkowanych na skuteczniejsze i efektywniejsze wykorzystywanie unijnych środków finansowych, a tym samym sprzyjające przygotowaniu nowej generacji programów na następną perspektywę finansową po 2020 r.

Zaproponowane zmiany mają prowadzić do usunięcia barier, zapewnienia synergii i komplementarności europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, a także do poprawy wypełniania wymogów dotyczących wdrażania i kontroli. Uproszczone i bardziej elastyczne zasady finansowania mają przyczynić się do zoptymalizowania wydatków i mają stanowić jeden z kluczowych elementów inicjatywy KE, zatytułowanej *Budżet zorientowany na rezultaty*. Szczególny nacisk położono na kluczowe obszary:

- a. uproszczenia dla beneficjentów wsparcia finansowego,
- b. przejście od wielu poziomów kontroli do wzajemnego uznawania wyników audytów, ocen lub zezwoleń, a także harmonizacji wymogów w zakresie sprawozdawczości,
- c. umożliwienie stosowania ujednoliconego zbioru przepisów w odniesieniu do działań hybrydowych lub w przypadku łączenia środków lub instrumentów,
- d. umożliwienie szerszego i skuteczniejszego korzystania z instrumentów finansowych,
- e. elastyczniejsze zarządzanie budżetem,
- f. skoncentrowanie się na osiągniętych rezultatach i usprawnienie sprawozdawczości,
- g. uproszczenie administrowania funduszami i zmniejszenie administracji w UE,
- h. zwiększenie zaangażowania obywateli.

W komunikacie zawarto szereg propozycji zmian WPR, odnoszących się do wszystkich czterech rozporządzeń podstawowych z 2013 r. regulujących funkcjonowanie WPR, tj.: płatności bezpośrednich, rozwoju obszarów wiejskich, wspólnej organizacji rynków i tzw. rozporządzenia horyzontalnego. W projekcie rozporządzenia OMNIBUS istotne zmiany zaproponowano odnośnie możliwości stosowania specyficznych narzędzi stabilizacji dochodów. Kraje członkowskie uzyskały możliwość zaprojektowania narzędzi ukierunkowanych na konkretne sektory produkcji, które zamierzają uczynić bardziej atrakcyjne dla rolników. Propozycje te są również odpowiedzią na potrzebę zapewnienia skuteczniejszych instrumentów wsparcia rolników w okresie zjawisk kryzysowych – szoków cenowych - na rynkach rolnych. Zaproponowano również wprowadzenie w znacznie szerszym zakresie instrumentów finansowych celem zapewnienia dopływu kapitału, ukierunkowanego na realizację priorytetów PROW 2014-2020. Zmiany te mają ułatwić dostęp do kapitału dla rolników, zwłaszcza młodych, dla których uzyskanie kredytu

z krajów członkowskich, w tym występowania tzw. luki finansowej uniemożliwiającej wsparcie finansowe większej liczby efektywnych projektów.

jest ciągłym problemem. Ogólnym celem jest zapewnienie lepszego ukierunkowania środków publicznych (*targeting*) i zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego.

Zgodnie z założeniami, proponowane zmiany weszły w życie od początku 2018 roku. Zgodnie z zapowiedziami Komisarza Hogana, prace nad projektami rozporządzeń regulujących WPR 2020+, będą w prostej linii kontynuacją podejścia zainicjowanego w rozporządzeniu OMNIBUS.

Założenia do wstępnej oceny wpływu proponowanych przez Komisję Europejską wariantów przyszłej WPR 2020+ na rozwój sektora rolno-spożywczego w UE

Pewne wyobrażenie o rozważanych kierunkach zmian WPR 2020+ przynosi inicjatywa KE z 2.10.2017 r. pt. *Komunikat w sprawie modernizacji i uproszczenia WPR* (ang. *Communication on Modernising and Simplifying Common Agricultural Policy*), w sprawie wstępnej oceny wpływu (*Inception Impact Assessment*) różnych opcji przyszłej polityki w wymiarze ekonomicznym, społecznym, środowiskowym i w sferze uproszczeń zmniejszających obciążenia administracyjne (*Agricultural Policy Analysis, 2017*). Zakładano, że wyniki oceny wpływu pięciu hipotetycznych wariantów WPR 2020+ będą dostępne w czwartym kwartale 2017 r., przed formalnym opublikowaniem przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa finalnego komunikatu w tej sprawie¹⁴.

KE formatuje przyszłą WPR jako politykę opartą na trwałej orientacji rynkowej, uwzględniającą wymogi ochrony środowiska, podejmującą działania łagodzące skutki zmian klimatycznych i zapewniającą żywotność obszarom wiejskim. Tak sformatowana polityka będzie miała za zadanie:

- promowanie rolnictwa inteligentnego (SMART) poprzez podniesienie konkurencyjności i innowacyjności, przy jednoczesnym zapewnieniu zrównoważonego rozwoju i zapewnieniu usług ekosystemowych,
- promowanie rolnictwa odpornego (RESILIENT) na wahania dochodów poprzez łagodzenie ich skutków oraz wzmocnieniem pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym,
- popieranie tętniącej życiem gospodarki wiejskiej (VIBRAT) poprzez sprzyjanie wzrostowi gospodarczemu i poziomemu zatrudnienia na obszarach wiejskich oraz odnowienia rolników,
- budowanie więzi i integrowanie (BRIDGES) z innymi politykami unijnymi, w szczególności w zakresie: środowiska, zmian klimatycznych, zatrudnienia, spraw społecznych, edukacji, bezpieczeństwa żywności i łańcucha dostaw, żywienia, zdrowia publicznego, prawa konkurencji, handlu, badań i innowacyjności oraz migracji,
- ulepszania zarządzania (GOVERNANCE) poprzez lepsze odzwierciedlanie i wykorzystywanie dużej różnorodności rolnictwa w UE, uproszczenie WPR i wdrożenie efektywnych kosztowo narzędzi, przy jednoczesnym zwiększeniu ukierunkowania na osiągnięte wyniki.

¹⁴ Niestety termin ten nie został dotrzymany. Zgodnie z nowym terminarzem prac będzie upubliczniony na przełomie maja i czerwca 2018 (Agra Facts no. 33-18 z dnia 24 kwietnia 2018 roku).

W celu dokonania oceny możliwości osiągnięcia zakładanych celów, skutków jakie mogą się z tym wiązać oraz odzwierciedlenia jak najszerzego nurtu już wcześniej zainicjowanej debaty publicznej KE poddała ocenie pięć, następujących wariantów przyszłej WPR:

Wariant 1 - aktualnie realizowana WPR, z uwzględnieniem uproszczeń wynikających z przyjętych propozycji OMNIBUS.

Wariant 2 - całkowita likwidacja WPR¹⁵.

Wariant 3 - zwiększenie elastyczności programowania opartego na zidentyfikowanych potrzebach na poziomie krajów członkowskich lub regionów; większa koncentracja na zarządzaniu ryzykiem oraz na restrukturyzacji i rozwoju biznesu w rolnictwie i wiejskich MSP; nacisk na inicjatywy związane ze zmianami klimatycznymi i usługami środowiskowymi, a także na dostęp do innowacji, wiedzy, technologii informatyczno-komunikacyjnych oraz infrastruktury na szczeblu lokalnym

Wariant 4 – zmiana podziału zadań realizowanych na trzech szczeblach: UE/kraje członkowskie/gospodarstwa rolne celem wzmocnienia oddziaływania siatki bezpieczeństwa chroniącej dochody rolnicze, dzięki większej synergii między systemem płatności bezpośrednich i instrumentami zarządzania ryzykiem; dalsze uproszczenie i modernizacja mechanizmów kontroli realizacji zakładanych celów przez beneficjentów.

Wariant 5 – redystrybucja wsparcia z większych do mniejszych i przyjaznych środowisku gospodarstw oraz promowanie krótkich łańcuchów dostaw i lokalnych rynków zbytu.

Konsultacje społeczne w sprawie WPR 2020+

KE podsumowała konsultacje społeczne dotyczące przyszłego kształtu WPR, które zakończyły się wiosną 2017 r. Wzięło w nich udział ponad 300 tys. uczestników, reprezentujących różne środowiska i interesariuszy WPR¹⁶. Liczba opinii i stanowisk była kilkadziesiąt razy większa niż w trakcie podobnych konsultacji w 2010 r. Ponad połowa zgłoszonych opinii pochodziła z Niemiec i Francji, a nieco ponad 7% zostało przedstawionych przez środowiska rolnicze. Zebrane opinie potwierdziły, zarówno po stronie środowisk rolniczych, jak i pozarolniczych, silną potrzebę kontynuowania unijnej polityki rolnej i wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, dostrzegając wartość dodaną takiej polityki realizowanej na poziomie UE. W 90% opinie potwierdziły, że głównym zadaniem WPR UE jest zagwarantowanie równych warunków konkurencji w ramach jednolitego rynku europejskiego z jednej strony, a z drugiej - konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego, ochronę rolniczych zasobów naturalnych (jako główne wskazanie po stronie środowisk nierolniczych). Konsultacje potwierdziły także kluczowe wyzwania, na jakie przyszła WPR, musi znaleźć rozwiązania. Są to: ochrona dochodów i standardu życia rodzin rolniczych, zmniejszenie presji na środowisko ze strony rolnictwa, mitygowanie i dostosowanie do zmian klimatu. Jednocześnie zaledwie 57% respondentów wyraziło opinie, że dotychczasowy kształt WPR w sposób skuteczny realizuje te podstawowe zadania. Szczególnie dotyczy to wyzwań środowiskowych (ponad 2/3

¹⁵ Wariant ten, choć niezgodny z Traktatem, w przyjętym założeniu jest punktem odniesienia dla wartościowania pozostałych analizowanych wariantów polityki.

¹⁶ *Modernising and Simplifying the Common Agricultural Policy* https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/highlights-public-consul_en.pdf.

krytycznych opinii zarówno ze strony środowisk rolniczych, jak i pozarolniczych). W tym kontekście realizacja wymogu zazielenienia wprowadzona po zmianach WPR po 2013 r. uznana została za silnie zbiurokratyzowaną i komplikującą procedurę ubiegania się o płatności, zarówno po stronie rolników, jak i administracji rolnej. Ponad 2/3 respondentów potwierdziło konieczność kontynuowania wsparcia finansowego rolników z budżetu wspólnotowego i dalszą potrzebę poprawy pozycji producentów rolnych w łańcuchu żywnościowym, przy jednoczesnej zgodzie, że wsparcie z budżetu UE powinno być silniej ukierunkowane na cele (88%) i uwarunkowane większymi korzyściami dla środowiska naturalnego (77%).

Pytani o szczególne preferencje przy przyznawaniu płatności bezpośrednich, wskazywali na konieczność wspierania dochodów rolników gospodarujących na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych, młodych rolników i ograniczenie płatności dla dużych producentów (*capping*). Z kolei głosy środowisk nierolniczych wpierały pomoc dla praktyk szczególnie korzystnych dla środowiska naturalnego, a także wsparcie mniejszych gospodarstw rolnych. W dyskusji silnie zaakcentowano potrzebę wspierania w ramach WPR ważnych społecznie kwestii (dobrostan zwierząt, rolnictwo ekologiczne, produkcja żywności wysokiej jakości, ochrona konsumenta).

Uwagi końcowe

W niniejszym artykule autorzy podjęli próbę nakreślenia czytelnikom kontekstu toczącej się w Unii dyskusji na przyszłym kształcie WPR po 2020 roku. Dyskusję tę i skalę możliwych do wprowadzenia zmian należy rozpatrywać na osi czasu.

Biorąc ponadto pod uwagę termin wyborów do Parlamentu Europejskiego (maj 2019 r.), czas na dopracowanie reformy i podjęcie ostatecznych decyzji jest niezwykle krótki. Wielce wątpliwym się staje, aby szanse na głębsze zmiany WPR 2020+, zostały wykorzystane i jej kształt został uzgodniony w trakcie obecnej kadencji Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej.

W minionym 2017 roku, obok omówionych w opracowaniu działań najistotniejszym wydarzeniem było ogłoszenie przez Komisję Europejską 29 listopada Komunikatu przedstawiającego koncepcję przyszłej WPR¹⁷. Komunikat miał w dużym stopniu charakter dość spójnej koncepcji, stanowiącej podstawę do dalszych prac w Komisji Europejskiej i do dyskusji z interesariuszami WPR. Kolejne zapowiedziane przez KE kroki to przedstawienie na początku maja 2018 r. projektu wspólnotowego budżetu na lata 2021-2027 oraz kryteriów służących do podziału środków finansowych między kraje członkowskie. Na przełomie zaś maja i czerwca 2018 r. KE zapowiada opublikowanie wyników prac nt. oceny wpływu (*Impact Assessment*) różnych wariantów WPR 2020+ na rozwój sektora rolno-spożywczego, zaproponowanych w ramach śródkresowego przeglądu wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020. W tym samym czasie przedstawione zostaną projekty stosownych unijnych regulacji prawnych.

Dopiero w tym momencie powstaną warunki do rozpoczęcia negocjacji w trilogu nad przyjęciem ostatecznych rozwiązań. Opierając się na doświadczeniach z tego typu uzgodnień dotyczących aktualnego okresu programowania niemożliwym się wydaje, aby

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności, Bruksela, 29.11.2017 r., COM(2017) 713 final*.

negocjacje zostały zakończone przed przyszłorocznymi wyborami do Parlamentu Europejskiego. Dodatkowo niepewność w kwestiach finansowych potęgują trwające negocjacje w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z UE¹⁸. W tej sytuacji w UE pojawiają się propozycje, aby przedłużyć aktualną perspektywę finansową o kilka lat, wykorzystując propozycje zmian uzgodnionych w trakcie negocjacji rozporządzenia OMNIBUS, aby dać sobie czas na przygotowanie głębszej reformy i skuteczniej podolać nowym wyzwaniom.

Konkludując należy stwierdzić, że do ostatecznych rozstrzygnięć jest jeszcze daleko, na co mają wpływ kluczowe uwarunkowania, które także rząd Polski winien brać pod uwagę aktywnie uczestnicząc w dyskusji nad przyszłym, a przede wszystkim pożądanym z punktu widzenia polskiego rolnictwa kształtem WPR.

Literatura

- Agricultural Policy Analysis and Perspectives*, 2017/AGRI/001, AGRI.DDG1.C.1. Pobrano z: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_agri_001_cap_modernisation_en.pdf.
- Buckwell, A. (2015). *Keep chewing this bone: a trickle of ideas on a future CAP*. Pobrano z: <http://www.cap2020.ieep.eu/2015/6/10/keep-chewing-this-bone-a-trickle-of-ideas-on-a-future-cap>.
- Buckwell, A. et al. (2017). *CAP - Thinking Out of the Box: Further modernisation of the CAP – why, what and how?* RISE Foundation, Brussels.
- CAP implementation – Flexibility given to Members States – state of play and perspectives*, 2017: Research for AGRI Committee, European Parliament, Brussels 2017.
- CAP Reform Post 2020 – Challenges for Agriculture*: AGRICOM conference XI/2016. The Future of Direct Payments, Alan Matthews. The Future of Market Measures and Risk Management Schemes, Louis-Pascal Mahé. The future of rural development policy. Realize the full potential of rural areas, Thomas Dax, Research for Agri Committee, European Parliament, Brussels 2017.
- Ciaian, P., Kancs, d'A., Espinosa, M. (2017). The impact of the 2013 CAP reform on the Decoupled Payment's Capitalisation into Land Values. *Journal of Agricultural Economics*, 69(2), 306-337.
- Common Agricultural Policy 2014-2020: Direct payments. A reference note*, 2016, IN-DEPTH ANALYSIS, EPRS, December 2016 PE 595.864.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The Future of Food and Farming, Brussels, 29.11.2017, COM(2017) 713 final.
- Czyżewski, A., Poczta-Wajda, A. (2017). Effects of Policy and Market on Relative Income Deprivation of Agricultural Labour. *Wiś i Rolnictwo*, 3(173), 53-70.
- Czyżewski, B. (2017). *Kierat rynkowy w europejskim rolnictwie (Market treadmill in the European Agriculture)*, PWN, Warszawa.
- Deal on the agricultural aspects of the Omnibus regulation confirmed*, 2017: notatka prasowa nr 591/17, 16 października 2017 roku, Council of the EU.
- Delivering a Europe that protects, empowers and defends*, 2017, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2017, COM(2016) 710 final.
- EPP views on the common agricultural policy: for a strong, sustainable and innovative EU agriculture*, 2017, Adopted by the EPP Assembly on 4 September 2017 in Copenhagen
- Evolution of the Budget Dedicated for Rural Development Policy*, 2016, European Union- Committee of Regions, DR(16) 11124:1.
- Factual summary. Online public consultation on "Modernising and Simplifying the Common Agricultural Policy (CAP)"*, 2017, European Commission, Brussels.
- Falkenberg, K. (2016). *Sustainability Now! A European Vision for Sustainability*, European Political Strategy Centre, Issue 18. Pobrano z: https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_18.pdf.

¹⁸ Notatka informacyjna. Sytuacja rozporządzenia OMNIBUS i przyszłej WPR, COPA–COGECA, PAC(17) 4530:2-PG/sd, Bruksela, 12 czerwca 2017 roku.

- Fresco, L.O., Poppe, K.J. (2016). *Towards a Common Agricultural and Food Policy*, Wageningen.
- Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective, *European Court of Auditors*, Special Report No 21/2017.
- Józwiak, W. (2017). Wspólna unijna polityka rolna po 2020 roku –kontynuacja obecnej praktyki czy zerwanie z nią (The Common Agricultural Policy after 2020 – continuation or discontinuation). *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 3, 3-18.
- Minviel, J. J., Latruffe, L. (2014). Meta-regression analysis of the impact of agricultural subsidies on farm technical efficiency, Conference Paper August 2014.
- Notatka informacyjna. Sytuacja rozporządzenia OMNIBUS i przyszłej WPR, COPA–COGECA, PAC(17)4530:2-PG/sd, Bruksela, 12 czerwca 2017 roku.
- Poczta-Wajda A. (2017). Polityka wspierania rolnictwa a problem deprywacji dochodowej rolników w krajach o różnym poziomie rozwoju (The policy of agriculture support and the problem of farmer's income deprivation in countries at different levels of economic development), PWN, Warszawa.
- Public consultation *"Modernising and Simplifying the Common Agricultural Policy"* https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/highlights-public-consul_en.pdf.
- Strategic approach to EU agricultural research and innovation, 2016, European Commission, final paper, RES(16)6957:1.
- Swinnen, J. (ed.) (2014). *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*. Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels.
- Tangermann, S. (2011). Direct payments in the CAP post 2013, European Parliament, Brussels.
- Tangermann, S. (2014). The World Has Changed: Do We Need New Policy Analysis? OECD Global Forum on Agriculture, Paris, 2 December 2014.
- The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges for the future. Pobrano z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0202+0+DOC+XML+V0//EN>.
- Timeline relative to the post 2020 CAP discussions, 2017: European Commission, PAC(16)9550:7
- Van der Ploeg (2016). After CAP Towards an integrated rural development policy 2.0, Posted on 31 October, 2016 by ARC.
- White Paper A new strategic course for the CAP, 2016, MOMAGRI, Paris.

Do cytowania / For citation:

- Drygas M., Nurzyńska I. (2018). Uwarunkowania dyskusji nad kształtem Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku. *Problemy Rolnictwa Światowego*, 18(2), 57–69; DOI: 10.22630/PRS.2018.18.2.34
- Drygas M., Nurzyńska I. (2018). Common Agricultural Policy Post 2020 (in Polish). *Problems of World Agriculture*, 18(2), 57–69; DOI: 10.22630/PRS.2018.18.2.34