



*WSPÓLNA POLITYKA ROLNA*  
*PO ROKU 2013*

*Wanda Chmielewska-Gill*  
*Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej*  
*Kierownik SAEPR FAPA*

Material przygotowany na konferencję pt. „Reforma WPR oraz rola sektora banków spółdzielczych w przemianach zachodzących na polskiej wsi” – 8 kwietnia 2008r. w Warszawie

# Wspólna Polityka Rolna po roku 2013<sup>1</sup>

## Wstęp

Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący oceny funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej, tzw. Health Check, oraz tocząca się na jego temat dyskusja na forum UE pozwalają przypuszczać, że w latach 2008 -2013 raczej nie nastąpią duże zmiany w europejskiej polityce rolnej.

Propozycje Komisji zawarte w komunikacie dotyczą górnego i dolnego limitu płatności bezpośrednich, likwidacji kwot mlecznych, większego ograniczenia interwencji rynkowej (n.p. likwidację kwot mlecznych) oraz szeregu mechanizmów, pozwalających na transferowanie środków z płatności bezpośrednich do drugiego filara. Komisja przedstawia również propozycje działań w kwestii tzw. nowych wyzwań takich jak m. in. zarządzanie ryzykiem, zmiany klimatyczne, zarządzanie zasobami wodnymi. Komunikat Komisji nie dotyczy kwestii negocjacji WTO oraz kształtu polityki rolnej w następnej perspektywie finansowej, czyli po 2013 r. Nie mniej, należy uważnie śledzić trwającą obecnie dyskusję, gdyż kierunki proponowanych obecnie zmian pokazują w jakim kierunku będzie zmierzać przyszła polityka rolna Unii Europejskiej.

## I. Uwarunkowania

Dyskusja na temat dalszej reformy WPR już trwa. Mają na nią wpływ uwarunkowania instytucjonalne, rynkowe i polityczne, Poniżej przedstawiono najważniejsze z nich.

### 1. Zmiany cen produktów rolnych na świecie

Szereg czynników o charakterze trwałym złożył się na to, że w ciągu ostatnich dwóch lat ceny produktów rolnych wzrosły i pozostają wyższe niż w ostatnich dwóch dekadach. Ośrodki naukowe np. FAPRI<sup>2</sup>, spodziewają się że ceny rolne w najbliższej przyszłości nie powrócą do poprzedniego poziomu. Potwierdza to rynek, przykładowo *Chicago Board of Trade*, poprzez utrzymywanie wysokich cen na rynkach *futures* w okresie 2008-2009.

---

<sup>1</sup> Autor: Wanda Chmielewska-Gill Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej FAPA  
email w.chmielewska@fapa.org.pl

<sup>2</sup> Food and Agricultural Policy Research Institute, Iowa State University i University of Missouri Columbia.

Główne czynniki o trwałym charakterze kształtujące sytuację na rynkach w następnym dziesięcioleciu są następujące:

- Ogólnoświatowy wzrost gospodarczy, skromny, ale w kombinacji z innymi czynnikami wpływa na wzrost cen. Przekłada się on na (i) rosnący poziom konsumpcji oraz (ii) zmianę struktury konsumpcji w kierunku produktów wysoko-białkowych: mleczarskich i mięsa.
- Wysokie ceny ropy naftowej które skutkują one rosnącymi kosztami produkcji oraz rosnącym popytem na biopaliwa.
- Rozwój sektora biopaliw. Spowodowany jest kontynuowanym wsparciem szeregu państw rynku biopaliw m.in. obok UE są to USA, Brazylia czy Argentyna. W wielu krajach z roku na rok rośnie powierzchnia upraw przeznaczonych na biopaliwa.
- Rozwój rynków bydła i mięsa. Rośnie globalne spożycie na głowę mieszkańca, odbudowuje się konsumpcja nadszarpnięta przed kilkoma laty serią chorób zwierząt.
- Rozwój rynku mleka. Jest ona skutkiem, przede wszystkim, rosnącej konsumpcji produktów mleczarskich w Azji. UE ma obecnie mniejsze możliwości eksportu z powodu swojej organizacji rynku mleka.
- Ograniczenia czynnika produkcji – ziemi. Obserwuje się konkurencję o ziemię uprawną między uprawami żywnościowymi oraz uprawami energetycznymi co wpływa na wzrost cen wszystkich produktów rolnych. Należy się spodziewać zwiększenia użycia pod uprawy ziem marginalnych.
- Ograniczone zapasy żywności - nasilają rosnący trend cen. Brak zapasów może przyczynić się do zwiększenia wahań cenowych.
- wzrost konsumpcji w krajach i regionach o niskim, bądź ograniczonym potencjale produkcji żywności takich jak Bliski Wschód, Afryka czy Azja. Dla przykładu Chiny mają naturalne ograniczenia w produkcji większej ilości mleka<sup>3</sup>, a w regionach Azji, np. w Indonezji występują naturalne ograniczenia<sup>4</sup> w produkcji niektórych upraw np. pszenicy.

Należy zadać sobie pytanie, co mogłoby odwrócić obecne trendy cen żywności. Wydaje się, że mogą to być: (i) postęp technologiczny (wzrost plonów i rozwój GMO), (ii) druga generacja biopaliw<sup>5</sup>, (iii) wielostronna umowa handlowa w ramach WTO, termin jej zawarcia, zakres przedsięwziętych reform.

---

<sup>3</sup> ograniczona powierzchnia użytków zielonych.

<sup>4</sup> klimat

<sup>5</sup> z roślin niekonsumpcyjnych i odpadów.

## 2. Dyskusja nad budżetem wspólnotowym

### *Zmiana priorytetów w budżecie UE*

Zarówno dyskusja budżetowa z 2005 r. jak i obecna dyskusja pokazują wyraźnie, że Wspólna Polityka Rolna straciła już swój wcześniejszy charakter integracyjny. Przed laty była sztandarową polityką Wspólnoty Europejskiej. Obecnie stała się natomiast elementem utarczek politycznych, krytykowanym przez wiele państw UE, szczególnie płatników netto do budżetu, ale także przez wiele organizacji społecznych.

Coraz częściej mówi się o innych priorytetach istotniejszych dla Europy niż rolnictwo: bezpieczeństwo europejskie, wspólna polityka zagraniczna, konieczność większych inwestycji w wiedzę i innowacje, wyzwolenie potencjału przedsiębiorstw, reakcja na globalizację i starzenie się populacji czy też ustanowienie skutecznej europejskiej polityki energetycznej.

Powodem niezadowolenia są duże różnice w pozycji finansowej netto między państwami, przede wszystkim ze względu na WPR. Państwa członkowskie przedkładają swoje narodowe interesy ponad interesy wspólnotowe. Obserwujemy, jak wraz z kolejnymi rozszerzeniami Unii o kraje uboższe, kurczy się europejska solidarność. W dziedzinie rolnictwa przykładem może tu być propozycja z marca 2008 r., zmiany instrumentu modulacji<sup>6</sup>, prowadząca do zachowania w kraju pochodzenia wszystkich przesuniętych z pierwszego filara środków. Obecnie obowiązuje zasada wyłączenia pewnej kwoty i przydzielania jej krajom zgodnie z kryteriami kohezji, to znaczy, że otrzymują je przede wszystkim kraje najbardziej potrzebujące. Instrument proponuje się zmienić teraz, gdy modulację w niedługim czasie zaczną stosować również nowe państwa członkowskie, które mają korzystniejsze kryteria kohezji dla uzyskania środków z modulacji. Należy się spodziewać, że takie nastawienie do budżetu UE, przede wszystkim płatników netto będzie przeważać w przyszłości.

### *Kwestia budżetu rolnego*

Wiele wskazuje na to, że niedawno rozpoczęta dyskusja nad kształtem budżetu unijnego na razie nie przyniesie większych zmian budżetu. Należy się jednak liczyć z tym, że w dłuższym okresie czasu zmiany w kształcie budżetu zostaną przegłosowane. Wielka Brytania uzależnia dyskusję nad odejściem

---

<sup>6</sup> czyli przesuwania pewnej części środków z płatności bezpośrednich na II filar WPR.

od rabatu brytyjskiego<sup>7</sup> od dyskusji nad zmniejszeniem budżetu rolnego UE. Jej partnerem jest Francja – duży płatnik do budżetu, ale i największy beneficjent płatności na rolnictwo. W niedalekiej przyszłości Francja stanie się jednak płatnikiem netto do budżetu UE i wtedy należy się spodziewać dużych zmian w jej stanowisku. Istotne jest tu również stanowisko Niemiec, największego płatnika netto. Są one zainteresowane zmniejszeniem swoich wydatków. Dla Niemiec szczególnie rażąca jest częściowe finansowanie państw najbogatszych, właśnie Francji i Wielkiej Brytanii. Z kolei z perspektywy Polski, najkorzystniejsze jest zachowanie budżetu w kształcie obecnym, z dużą WPR. Każdy inny kształt budżetu spowoduje ograniczenie wielkości dostępnych środków unijnych. Z tego względu Polska w swoim stanowisku stara się zawsze uzasadniać wagę dużego budżetu rolnego. Należy się jednak liczyć z tym, że z różnych względów, liczba krajów opowiadających się za silną WPR w najbliższych latach będzie maleć.

### **3. Kolejne rozszerzenie UE**

Kolejne rozszerzenie Unii może dotyczyć Bałkanów Zachodnich i Turcji. Jakkolwiek szybkie rozszerzenie nie jest w tej chwili bardzo prawdopodobne, niemniej, ponieważ mówimy o przyszłości, należy je brać pod uwagę, ponieważ będzie mieć duży wpływ na przyszły kształt WPR.

Istnieje duże prawdopodobieństwo, że dalsze rozszerzenia UE będą się odbywać bez powiększania budżetu rolnego. Realnie więc budżet ten będzie malał. Chorwacja i Macedonia są niewielkimi krajami, ale akcesja Turcji zmieniłaby WPR dramatycznie. Wystarczy powiedzieć, że w Turcji jest ok. 6 milionów rolników, a średnia wielkość gospodarstwa wynosi ok. 6 ha. WPR musiałby zupełnie zmienić swój charakter, aby objąć również Turcję.

### **4. Liberalizacja w ramach WTO**

Negocjacje WTO liberalizujące handel rolny dotyczą znacznego ograniczenia ceł, zwiększenia dostępu do rynku, zniesienia refundacji eksportowych. Obecnie cła importowe na produkty rolne wynoszą średnio 20%, a cła dla produktów wrażliwych 70%. W ten sposób rynek wewnętrzny UE jest odizolowany od rynku światowego, a wielkość importu z państw trzecich jest regulowana. Nadwyżki

---

<sup>7</sup> Brytyjski rabat, to ulga w składce do budżetu UE w wysokości dwóch trzecich wpłat netto Wielkiej Brytanii, wynegocjowany w 1984 r. Wielka Brytania była wówczas jednym z uboższych krajów Unii. Na rabat składają się wszystkie kraje UE. Jest on głównym punktem zapalnym w dyskusjach o budżecie europejskim.

produkcji rolnej są usuwane z rynku za pomocą subwencjonowanego eksportu co z kolei powoduje sztuczne obniżanie cen rolnych na rynku światowym i uderza w producentów rolnych z państw trzecich. W trakcie rundy z Doha UE zobowiązała wycofać się ze wszystkich subwencji eksportowych do 2013 r. To zobowiązanie zostanie podtrzymane również w razie, gdy porozumienie nie zostanie zawarte. Co więcej w trakcie rundy z Doha negocjowana jest również dalsza redukcja cel importowych. Modele ekonometryczne, analizujące skutki liberalizacji handlu pokazują możliwy spadek produkcji rolnej w Europie rzędu 10% - 20%.

W przypadku niezawarcia porozumienia wielostronnego, liberalizującego handel, państwa będą zawierały porozumienia dwustronne, idące z grubsza w podobnym kierunku co umowa wielostronna.

## 5. Nowe wyzwania

### *Zmiana oczekiwań społecznych*

W dalszym ciągu duża część budżetów domowych konsumentów europejskich jest przeznaczona na żywność. W Polsce jest to ok. 30% budżetu domowego. Większość wydatków przeznaczona jest na podstawowe artykuły żywnościowe. Dostępność taniej żywności jest i pozostanie jednym z najistotniejszych celów polityki rolnej. Jednakże bogacenie się społeczeństwa powoduje, że pojawiają się nowe oczekiwania wobec żywności: wyższa jakość, bezpieczeństwo żywności, wyższy stopień przetworzenia, różnorodność. Konsumenci zaczynają również interesować się metodami produkcji żywności. Pod szeroką dyskusję zostają poddane: (1) oddziaływanie rolnictwa na środowisko naturalne, (2) zakres zastosowania biotechnologii<sup>8</sup>, przede wszystkim w przypadku roślin przeznaczonych na paszę. Ograniczenia w imporcie pasz GMO do Europy powodują poważne problemy konkurencyjności europejskiej produkcji zwierzęcej, (3) dobrostan zwierząt, a także, w Polsce niezbyt szeroko jeszcze dyskutowane, (4) stosowanie zasady *fair trade* – sprawiedliwego handlu<sup>9</sup> przede wszystkim w stosunku do najuboższych krajów świata.

Europejskie rolnictwo będzie musiało w przyszłości sprostać tym, często sprzecznym, społecznym oczekiwaniom.

---

<sup>8</sup> Organizmy genetycznie zmodyfikowane

<sup>9</sup> Koncepcja etycznego handlu, opartego na kooperacji krajów wysokorozwiniętych z krajami rozwijającymi się. Dotyczy m.in. produkcji rolnej.

### *Zmiana celów i zasad WPR*

Rozwój WPR ma naturalne uzasadnienie w zmieniającej się nieustannie sytuacji gospodarczej Europy a także oczekiwaniach ludności. WPR jest polityką dynamiczną. Dostosowuje się do zmieniających się potrzeb rolników i konsumentów. Reaguje na ograniczenia ze strony Światowej Organizacji Handlu, a także na krytyczne opinie płynące z wnętrza Unii Europejskiej. Polityka ta odnosi się do szeregu problemów nie tylko produkcyjnych, ale również z zakresu rozwoju obszarów wiejskich a w ostatnim czasie również do problemów ochrony środowiska czy zmian klimatycznych. Daleko wykracza poza politykę sektorową.

Potrzebna jest duża debata na temat celów Wspólnej Polityki Rolnej w przyszłości. Obecne cele w niezmienionej formie (bezpieczeństwo żywnościowe, poprawa produktywności, stabilizacja rynków i wsparcie dochodów rolników) są powtarzane w kolejnych wspólnotowych dokumentach od 1958 roku, czyli od Traktatu Rzymskiego. Dopiero w 2001 r. w Goteborgu dodano do celów ...”zrównoważone zużycie zasobów naturalnych”.

Dyskusja powinna doprowadzić do oceny starych celów oraz zdefiniowania obecnych oczekiwań społeczeństwa europejskiego. Czy dalej będziemy wspierać rolnictwo europejskie? Do jakiego stopnia? Na jakiej podstawie?

Nowe cele mogłyby dotyczyć kwestii wsparcia konkurencyjności sektora żywnościowego, utrzymania wysokiej jakości żywności, jej różnorodności, utrzymania rolnictwa na terenach trudnych i wyludnionych, ochrony środowiska na terenach wiejskich.

Inna propozycja celów<sup>10</sup>, podchodząca całościowo do problemu to: Zachęta dla rolników, aby produkowali społecznie optymalną ilość, wysokiej jakości żywności i surowców dla produkcji energii odnawialnej, utrzymywali bioróżnorodność, krajobraz, dziedzictwo i odpowiednią gospodarkę ziemią, wodą i powietrzem. Wysoki priorytet powinny mieć ochrona zasobów naturalnych i przeciwdziałanie zmianom klimatu.

Pod dyskusję poddawane są również dotychczasowe zasady WPR: zasada wspólnego rynku, preferencji Wspólnoty, czy solidarności finansowej<sup>11</sup>. Mówi się, że są one obecnie nierealistyczne ze względu np. na skutki negocjacji WTO, czy też efekty ostatnich rozszerzeń UE.

---

<sup>10</sup> Alan Buckwell The Country Land and Business Association

<sup>11</sup> Partycypacja wszystkich krajów członkowskich w kosztach polityki rolnej.

Wydaje się, że zasada jednolitego rynku nie budzi powszechnych zastrzeżeń. Osłabia się poparcie dla preferencji wspólnotowych, a także powszechnie mówi w kręgach opiniotwórczych o zastąpieniu solidarności zasadą współfinansowania WPR (szczególnie w zakresie płatności bezpośrednich). Jeżeliby doszło do tej zmiany (w Polsce i innych nowych państwach członkowskich byłoby to usankcjonowanie stanu obecnego), konieczne byłoby precyzyjne określenie zasad współfinansowania tak, aby nie prowadziło ono do renacjonalizacji WPR.

### *Nowe wyzwania*

Poruszone poniżej tematy staną się w przyszłości istotnymi tematami do dyskusji na forum UE, a nawet mogą zostać włączone do nowych celów WPR.

- *Zapobieganie zmianom klimatycznym*

Sektor rolny z jednej strony jest poważnym sprawcą zmian klimatycznych, z drugiej ponosi konsekwencje tych zmian. Zagadnienie zmian klimatycznych najprawdopodobniej stanie się wiodącym tematem nad przyszłym kształtem WPR. Rolnictwo jest najbardziej narażone na te zmiany i już dostrzega się potrzebę zmian metod gospodarowania w kierunku ograniczania emisji gazów cieplarnianych, w tym metanu w chowie zwierząt. Inne zmiany to bardziej racjonalne nawożenie czy zagospodarowywanie odpadów. Zapobieganie zmianom klimatycznym będzie w przyszłości ważnym priorytetem WPR.

- *Biopaliwa*

Możliwość produkcji biopaliw jest niewątpliwie największą szansą dla rozwoju rolnictwa w przyszłości. Unia Europejska wyznaczyła ambitny cel – 10% udziału biopaliw oraz 20% energii odnawialnej w całkowitym zużyciu paliw i energii do 2020 r. Cele te są ściśle powiązane z celami dotyczącymi łagodzenia skutków zmian klimatu i uzależnieniem Europy od paliw kopalnianych. Zostały one wyznaczone dopiero na rok 2020, a nie na lata wcześniejsze, gdyż oczekuje się że od 2013 r. większą rolę zaczną odgrywać biopaliwa drugiej generacji i to dopiero one pozwolą uzyskać tak znaczący udział w całkowitym zużyciu paliw.

Rolnictwo będzie odgrywać wiodącą rolę w dostarczaniu produktów zarówno pierwszej i drugiej generacji dla energii odnawialnej, czy to w formie płynnej, gazowej, czy stałej. W przypadku drugiej generacji można mówić o słomie i innych odpadach, produktach leśnych, uprawnych roślinach nieżywnościowych takich jak wierzba czy inne rośliny uprawiane na biomasę. Pozostają jednak pytania. Czy jeśli odchodzimy od wspierania produkcji rolnej, należy wspierać produkcję bioenergii? Czy chcemy



propagować wielkie monokultury roślin przeznaczonych na biopaliwo? Jaki wpływ będą one miały na środowisko naturalne? Czy należy wycinać lasy aby produkować biopaliwa?

- *Zarządzanie ryzykiem*

Rolnicy stają przed dwoma rodzajami ryzyka (i) cenowym pojawiającym się przy zmienności cen skupu i cen środków produkcji oraz (ii) produkcyjnym – w przypadku chorób czy zagrożeń klimatycznych. Urynkowanie produkcji rolnej w efekcie reformy WPR z 2003 r. wzmogło dyskusję na temat zarządzania ryzykiem na poziomie unijnym i krajowym. Ze względu na zwiększenie zagrożenia chorobami na jednolitym rynku (wzrost obrotu zwierzętami) i zmianami klimatycznymi, temat ten będzie istotny dla przyszłego kształtu polityki rolnej. Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie do stworzenia własnych systemów ubezpieczeń. Ze strony UE proponowane jest współfinansowanie pewnych programów z funduszy pochodzących z modulacji oraz poprzez instrumenty II filara WPR. Muszą one jednak mieścić się w zielonej skrzynce WTO, czyli być niezakłócające dla handlu. Większy zakres ochrony przed ryzykiem Komisja do tej pory przewidziała jedynie dla rynków wina i owoców i warzyw.

W przyszłości należy oczekiwać, że zarówno poziom cen jak i dochody rolników będą bardziej zmienne. Dlatego ubezpieczenia, krajowe czy też wspólnotowe, muszą stać się powszechne w państwach UE.

## **II. Obecny kształt polityki rolnej**

### *WPR się zmienia*

Od reformy McSharry'ego, czyli od ostatnich 15 lat WPR konsekwentnie unowocześnia się i staje się coraz bardziej rynkowa. Odchodzi od wsparcia rynku rolnego poprzez wysokie ceny. Tę nową formę wsparcia uzyskuje bezpośrednio rolnik. Wielkość wsparcia nie jest związana ani z kierunkiem produkcji rolnej, ani z wielkością produkcji (*decoupling*). Dzięki temu rolnicy podejmują decyzję produkcyjne w większym stopniu kierując się sygnałami płynącymi z rynku a nie tak jak dawniej, wysokością dopłat do produktu. Zwiększa to ich rynkowe nastawienie i konkurencyjność.

Obniżane są stopniowo ceny rolne, które zbliżają się do cen światowych. Poprawia to konkurencyjność produktów europejskich na rynkach światowych, przy stale zmniejszającej się protekcji i redukcji subwencji eksportowych. Równolegle UE rozwija politykę jakości, która ułatwia konkurencję unijnych produktów na rynku światowym. Europejska marka ma oznaczać wysoką, gwarantowaną jakość i posiadać renomę.

Dotychczasowe reformy WPR zakończyły się sukcesem. Zredukowano zakłócenia w handlu na rynku światowym, do historii odeszła przysłowiowa unijna nadprodukcja żywności. Co więcej, ograniczenie wsparcia cenowego nie prowadzi do nadmiernej intensyfikacji rolnictwa, co w konsekwencji zmniejsza degradację środowiska naturalnego.

Stopniowe ograniczanie interwencji rynkowej i protekcji w handlu łączy się ze wzrostem znaczenia polityki wobec obszarów wiejskich. Jest to polityka realizująca cele ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, poprzez szereg stosunkowo nowoczesnych instrumentów nakierowanych na konkretne problemy. Coraz częściej mają one charakter kontraktów na wykonanie konkretnych prac/usług zawieranych między rządem czy samorządem lokalnym a grupą beneficjentów zamieszkujących obszary wiejskie.

Większość nowych państw członkowskich charakteryzuje się taką strukturą WPR, w której dominują instrumenty II filara, bądź wydatki na ten filar są stosunkowo wysokie. Jeżeli założymy, że polityka wobec obszarów wiejskich może być bardziej przyszłościowa od polityki rolnej a ponad to odnotujemy, że większość państw UE stosuje prawie pełne oddzielenie płatności od produkcji, to dojdziemy do wniosku, że WPR w nowych państwach członkowskich ma inny i znacznie bardziej nowoczesny kształt niż w państwach „starej 15”. To większe nakierowanie na rynek i stosowanie efektywniejszych instrumentów w dłuższej perspektywie powinny wpłynąć na poprawę konkurencyjności rolnictwa tych państw.

Czynnikiem zwiększającym legitymizację płatności bezpośrednich jest wprowadzenie obowiązkowej zasady wzajemnej zgodności (*cross compliance*). Wiąże ona wsparcie dochodu rolnika z wypełnianiem szeregu wymagań m. in. z zakresu ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i dobrej kultury rolnej.

*Czego się do tej pory nie udało rozwiązać?*

1. Coraz silniej zaznacza się konflikt pomiędzy proekologicznym charakterem WPR, a koniecznością zachowania jak najwyższej konkurencyjności europejskiego rolnictwa, która zadecyduje o tym czy Europa będzie w przyszłości produkować żywność.
2. Kwestionowana jest metoda naliczania płatności bezpośrednich w poszczególnych państwach. Ich wysokość uzależniona jest od historycznych, bo sprzed 20 lat, wielkościach produkcji w państwach UE-

15 a w przypadku nowych państw członkowskich, okres referencyjny to lata dziewięćdziesiąte – charakteryzujące się bardzo niską produkcją rolną (transformacja gospodarcza).

3. Znaczną większość wsparcia uzyskuje w UE niewielka liczba gospodarstw największych. Pomimo krytyki tego zjawiska, nie udało się do tej pory wypracować mechanizmu wyrównującego poziom wsparcia, który byłby do przyjęcia przez wszystkie państwa członkowskie.

4. Płatności bezpośrednie skutkują dużymi kosztami wejścia dla młodych rolników kupujących gospodarstwo oraz opóźniają opuszczenie sektora przez starzejących się rolników. Nie sprzyjają więc restrukturyzacji na wsi a przeciwnie, petryfikują strukturę gospodarstw.

### **III. Przyszły kształt polityki rolnej i polityki wobec obszarów wiejskich**

Przedstawione powyżej uwarunkowania dyskusji nie przesądzają jednoznacznie o przyszłym kształcie WPR. Będzie on najprawdopodobniej kompromisem pomiędzy społecznymi oczekiwaniami wobec sektora rolnego, a gotowością państw członkowskich do finansowania tej polityki.

Widoczne są przynajmniej trzy koncepcje rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej.

- Pierwsza koncepcja przyjmuje, że wysokie światowe ceny rolne są dobrą okazją do ograniczenia instrumentarium WPR. Polega na wycofaniu wsparcia dla produkcji rolnej i produkcji biopaliw, ograniczeniu, a nawet likwidacji pierwszego filara i przeniesieniu części finansowania do filara drugiego. W koncepcji tej płatności bezpośrednie, współfinansowane przez państwa członkowskie, ale w ściśle określony sposób, dla utrzymania warunków równej konkurencji, są degresywnie ograniczane w następnej perspektywie finansowej. Głęboka liberalizacja handlu w ramach WTO poważnie ogranicza działanie interwencji na rynkach rolnych. Dla umożliwienia równej konkurencji rolnikom europejskim i światowym, proponuje się obniżenie europejskich standardów produkcji do poziomu międzynarodowych standardów WTO (SPS<sup>12</sup>).

Wsparcie poprzez drugi filar miałyby na celu wyrównanie konkurencyjności przedsiębiorstw istniejących na obszarach wiejskich, utrzymanie miejsc pracy oraz zachowanie i poprawę środowiska naturalnego. Kraje miałyby dużą elastyczność w doborze instrumentów. Rolą UE byłby dobór instrumentów i zagwarantowanie nienaruszania zasady wolnej konkurencji między krajami i regionami. Problemy

---

<sup>12</sup> Porozumienie WTO o stosowaniu standardów sanitarnych i fitosanitarnych (SPS).

strukturalne nowych państw członkowskich miałyby być rozwiązywane z pomocą funduszy strukturalnych i kohezji. Problemy socjalne i kulturowe powinny być rozwiązywane na poziomie nie wspólnotowym, ale krajowym i regionalnym.

- Druga koncepcja - również wychodzi z założenia, że wysokie ceny rolne stanowią ważny sygnał dla polityki rolnej, ale idzie w przeciwnym kierunku. Boom cenowy i spodziewane, nowe trendy w światowym popycie na żywność tworzą nowy priorytet dla polityki rolnej – wzrost produkcji rolnej i konieczność powstrzymania przewidywanego procesu reform. W tym wariantcie dużą rolę odgrywa, tak jak do tej pory, pierwszy filar, poprzez zarówno płatności bezpośrednie jak i instrumenty interwencji rynkowej.

Drugi filar w tej koncepcji kładzie nacisk na instrumenty oddziałujące na gospodarstwa rolne - poprawiające produktywność, zwiększające modernizację gospodarstw itd. po konstatacji, że bardzo niewiele instrumentów w obecnej WPR sprzyja bezpośrednio poprawie produktywności rolnictwa.

- Trzecia koncepcja – pośrednia, proponuje ponowny przegląd celów WPR i przesunięcie większej ilości środków na drugi filar, wychodząc z założenia, że wysokie koszty usług i pozyskiwania dóbr publicznych (*public goods*) poprzez WPR są w rzeczywistości niższe, niż finansowanie ich w inny sposób. W tej koncepcji uwzględniony jest dualny charakter europejskiego rolnictwa - dla zróżnicowanych wielkością gospodarstw rolnych (dużych gospodarstw komercyjnych i niewielkich gospodarstw rodzinnych) proponuje się inne zestawy instrumentów w zależności od rodzaju usług jakie one wypełniają.

Gospodarstwom małym proponuje się przeorientowanie na produkcję niszową i usługi związane z ochroną środowiska. Dodatkowo wspierane byłyby one instrumentami z drugiego filara: rolnośrodowiskowymi, czy instrumentami pochodzącymi z osi trzeciej PROW.

Sektor gospodarstw komercyjnych miałby działać przy lepiej niż do tej pory zorganizowanym rynku rolnym. W tej koncepcji przewiduje się dalszy rozwój pionowych i poziomych powiązań m. in. poprzez organizacje producenckie i kontraktację. Lepsza organizacja rynku jest jednym ze elementów zarządzania ryzykiem. Z drugiej strony, ceny niektórych przynajmniej produktów można stabilizować za pomocą kontraktów *futures*, którymi mogą również posługiwać się grupy producenckie.

Pozostałe elementy interwencji rynkowej w tej koncepcji ograniczona są do siatki bezpieczeństwa, rozumianej jako utrzymanie prawnych instrumentów na wypadek kryzysów. Ceny europejskich produktów rolnych powinny odzwierciedlać średnią ze światowych cen referencyjnych. Oznaczałoby to obniżenie dzisiejszych cen zboża, produktów mleczarskich czy cukru.

Ta propozycja zakłada likwidację ugorowania oraz kwotowania produkcji – instrumentów, które powstały w celu złagodzenia problemu nadwyżek produkcyjnych i które w nowej sytuacji rynkowej – rosnącego popytu i cen żywności powinny zniknąć.

Płatności bezpośrednie pozostają istotnym elementem WPR, są jednak zmodyfikowane tak, aby odpowiadać na obecną krytykę i wyzwania przyszłości. Nie są naliczane na podstawie historycznej produktywności, ale w zależności od rodzaju usług świadczonych przez rolnika. Kontrakty są podpisywane z konkretnym rolnikiem i na określony okres czasu (5-10 lat). Po zakończeniu kontraktu, warunki są ponownie sprawdzane i mogą ulec zmianie w zależności od zmiany sytuacji rynkowej i oczekiwań społecznych. Taki typ płatności nie zakłóca warunków handlu. Nie są przekazywane wraz z ziemią, ani dziedziczone. W ten sposób mają ujednoczyć system płatności a także zapobiegać transferom finansowym od użytkowników ziemi do nieaktywnych właścicieli (kapitalizacja ziemi), co jest szczególnie istotne w krajach o wysokim udziale dzierżaw. Są również przeciętnie niższe od dzisiejszych płatności bezpośrednich.

W dalszej perspektywie, ze względu na przewidywane współfinansowanie płatności bezpośrednich, oraz zmianę charakteru tego instrumentu, proponowane jest połączenie obu filarów WPR w jeden.

## Podsumowanie

Analizując powyższe koncepcje i nie przesądzając o końcowym kształcie instrumentarium europejskiej polityki rolnej, można jednak wymienić te jej elementy, które najprawdopodobniej zostaną zachowane, gdyż cieszą się ogólną aprobatą, oraz nowe cechy najczęściej pojawiające się w dyskusji. Wspólnie składają się one na nowy kształt WPR po roku 2013. Są to:

- wspólny rynek;
- dalsza transparentność wsparcia;
- zachowanie równych warunków konkurencji;
- współfinansowanie WPR przez państwa członkowskie;
- subsydiarność;
- oddzielenie płatności od wielkości i typu produkcji (*decoupling*);
- precyzyjne adresowanie instrumentów (*targeting*);
- system zachęt zamiast instrumentów wsparcia i rekompensat.