

Marek Wigier

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
w Warszawie*

PERSPEKTYWICZNE KIERUNKI ZMIAN W POLITYCE ROLNEJ UE
I ICH WPŁYW NA POLSKIE ROLNICTWO

Wstęp

Gospodarka światowa weszła w najgłębszy od lat 60. kryzys ekonomiczny. Według szacunków Komisji Europejskiej (14) poziom wzrostu gospodarczego w UE zmniejszył się z 1,0% w 2008 r. do -4,0% w 2009 r. oraz niespełna 0,1% w 2010 roku. Eksperti Międzynarodowego Funduszu Walutowego oceniają, że w 2009 roku globalna gospodarka skurczy się o 1,3% (15). Równie pesymistyczny obraz wynika z przedstawionych przez OECD prognoz (7), według których do końca 2010 roku nastąpi na tym obszarze wzrost stopy bezrobocia do poziomu 10%, gwałtowne obniżenie wartości handlu oraz napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Światowa Organizacja Handlu (WTO) przewiduje spadek do końca 2009 roku wartości obrotów handlowych o co najmniej 9% .

Głębokość kryzysu, jak i jego długoterminowe skutki są jednak nadal bardzo trudne do precyzyjnego oszacowania. W perspektywie najbliższych dwóch lat czynnik ten będzie miał bardzo silny wpływ również na sytuację ekonomiczną rolnictwa, chociaż sektor rolny jest na ogół bardziej odporny na kryzys gospodarczy niż inne sektory. Najbardziej narażone na tego typu perturbacje są sektory i produkty o większym udziale wartości dodanej (dotyczy to m.in. produkcji zwierzęcej i mleczarskiej). Skutki kryzysu mogą być również odczuwalne pośrednio w innych sektorach produkcji rolnej (uprawa zbóż i białkowych roślin paszowych, uprawa roślin energetycznych), a także w przemyśle przetwórczym. Konsekwencją kryzysu światowego będą zatem ograniczenia popytu na żywność, co nie pozostanie bez wpływu na dochody gospodarstw rolnych, w tym gospodarstw w UE.

Jeśli chodzi o średnio- i długoterminowe perspektywy rozwoju obszarów wiejskich, to zasadniczy wpływ na zachodzące na tym obszarze zmiany będą miały, poza wskazanym już kryzysem gospodarczym, także zmiany demograficzne i uwarunkowania środowiskowe. Zmiany na obszarach wiejskich UE będą jednak w coraz większym stopniu zależne od czynników sprawczych leżących poza rolnictwem. Chodzi tu przede wszystkim o tempo rozwoju gospodarczego, a w konsekwencji możliwość stymulowania wielofunkcyjnego ich rozwoju. Dotyczy to szczególnie regionów peryferyjnych,

czy cennych z punktu widzenia zachowania ich walorów przyrodniczych i kulturowych. Wszelka pomoc publiczna i programy rozwoju obszarów wiejskich wraz z polityką spójności powinny pozostawać w ścisłym związku z budowaniem dynamicznego i konkurencyjnego w skali globalnej sektora rolno-spożywczego UE.

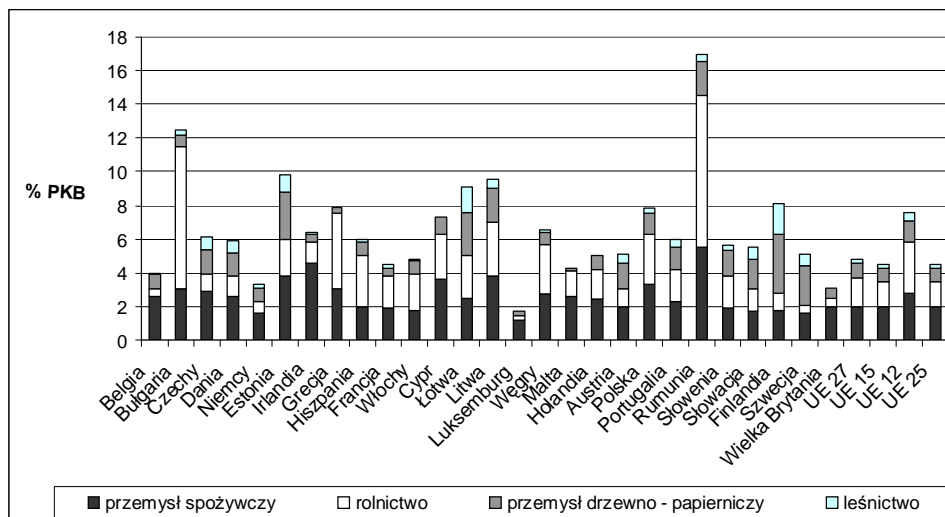
Celem opracowania jest przedstawienie perspektywicznych zmian w polityce rolnej UE i ich wpływ na polskie rolnictwo w ujęciu długookresowym.

Znaczenie rolnictwa w gospodarce UE

W ciągu ostatnich dziesięcioleci rolnictwo i gospodarka żywnościowa UE wykazywały dużą umiejętność dostosowywania się do nowych wyzwań ekonomicznych, społecznych i środowiskowych, wynikających m.in. z zachodzących przemian w zakresie techniki i technologii produkcji, presji konkurencyjnej i wymagań konsumentów. Dostosowania te miały również miejsce w zakresie polityki rolnej i udzielanego za jej pośrednictwem wsparcia publicznego. Dzięki tym dostosowaniom sektor rolno-spożywczy UE stanowi nadal ważny element jej gospodarki, chociaż cechuje go bardzo duża różnorodność w poszczególnych państwach członkowskich. Równocześnie sektor ten ma kluczowe znaczenie dla środowiska i krajobrazu obszarów wiejskich, zachowania naturalnych siedlisk bądź przeciwdziałania zachodzącym zmianom klimatycznym. Obszary wiejskie stanowią bowiem około 91% terytorium UE-27 i są zamieszkałe przez blisko 56% ogółu ludności.

Rolnictwo i przemysł spożywczy są ważną częścią gospodarki UE. Ich udział w PKB UE w 2008 roku wynosił ok. 4%, zaś wytworzona przez ten sektor wartość dodana przekroczyła w tym samym roku wartość 190 mld Euro, przy zatrudnieniu ok. 18,6 mln osób, tj. blisko 8,6% ogółu zatrudnionych. Sektor rolno-spożywczy ma relatywnie większe znaczenie dla gospodarki nowych krajów członkowskich, jednak zgodnie z prawidłowością obserwowaną w krajach wysoko rozwiniętych wraz z rozwojem gospodarczym następuje zmniejszenie jego znaczenia w gospodarce narodowej. Równoległe następuje rozwój innych sektorów gospodarki (głównie usług), a w samym sektorze rolno-spożywczym następuje wzrost wydajności pracy i kapitału. Prowadzi to w konsekwencji do spadku cen artykułów rolno-spożywczych w stosunku do cen pozostałych dóbr i usług. Znaczenie gospodarki żywnościowej w gospodarce narodowej jest jednak bardzo zróżnicowane pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi UE (rys. 1).

Struktury produkcyjno-ekonomiczne rolnictwa UE wykazują również dużą różnorodność pomiędzy poszczególnymi krajami, a nawet ich regionami. Różnice te są konsekwencją m.in.: poziomu rozwoju gospodarczego, uwarunkowań historycznych, warunków naturalnych i klimatycznych, różnych ram instytucjonalnych. Różnorodność ta znajduje swoje odzwierciedlenie w fizycznej i ekonomicznej wielkości gospodarstw, intensywności produkcji lub wydajności pracy. Współczynnik zatrudnienia w rolnictwie UE-27 waha się od niespełna 1% w Wielkiej Brytanii do około 20% w Bułgarii i Rumunii. W wyniku kolejnych rozszerzeń UE liczba gospodarstw rolnych wzrosła z 5,8 mln w 1980 r. do 14,5 mln w UE-27. W tym samym okresie w krajach UE-15 ich



Rys. 1. Udział sektora rolno-spożywczego w PKB – 2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

liczba zmniejszała się w tempie około 2,4%. Przemiany strukturalne w rolnictwie wymuszane przez zmiany w otoczeniu społeczno-ekonomicznym i postęp technologiczny w samym rolnictwie wspierane są także instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Równocześnie WPR poprzez sprzeczności zawarte w jej instrumentach hamuje tempo tych przekształceń.

Przeprowadzane w latach 2000–2007 reformy WPR miały na celu poprawę jej wydajności i skuteczności poprzez lepszą reorientację produkcji rynkowej, zwiększenie jej konkurencyjności, zapewnienie pozytywnego wpływu rolnictwa na środowisko, poprawę jakości produkcji, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Zmiana głównego akcentu wsparcia, z cen na dochody, wraz z rozszerzeniem instrumentów rozwoju polityki obszarów wiejskich pozwoliła mechanizmom rynkowym odgrywać większą rolę w alokacji zasobów. Służyć temu miało w szczególności wprowadzenie systemu jednolitych płatności obszarowych (ang. decoupling). Skuteczność tego instrumentu potwierdzają także badania OECD, świadczące o mniejszym ich wpływie na produkcję niż stosowane poprzednio wsparcie cen czy pomoc bezpośrednia (11).

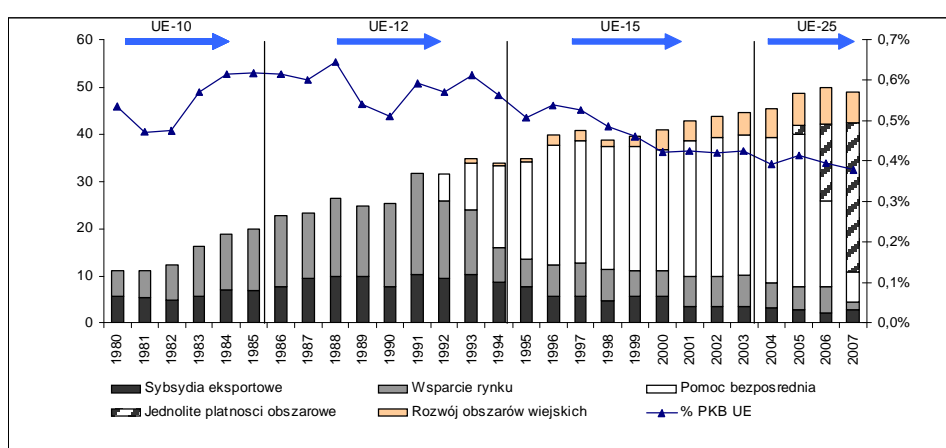
Zmiana instrumentów polityki rolnej, wprowadzenie mechanizmów modulacji oraz dyscypliny finansowej znacznie zmieniły poziom i strukturę wsparcia finansowego sektora rolnego i obszarów wiejskich. Dzięki tym zmianom większość budżetu WPR została przeznaczona na płatności niezwiązane z produkcją i dopłaty bezpośrednie, zaś jedynie ok. 20% budżetu WPR na działania bezpośrednio związane z rynkiem i wspieraniem eksportu. Wprowadzone reformy przyczyniły się także do systematycznego wzrostu wydatków na rozwój obszarów wiejskich (obecnie około 15% budżetu WPR). W ich rezultacie, a także w wyniku wcześniejszej Reformy Mc Sharey’ego, udział

wydatków na rolnictwo w budżecie UE oraz w PKB ulegał systematycznemu zmniejszeniu (rys. 2).

W roku 2007 wydatki na WPR choć były blisko pięciokrotnie wyższe niż na początku lat 80. i wynosiły około 50 mld Euro, to stanowiły zaledwie ok. 40% PKB średnio w krajach UE 25, podczas gdy w latach 80. udział ten przekraczał 60%. Do 2013 roku przewidywany jest dalszy spadek wydatków przeznaczonych na WPR do poziomu około 33%. Systematyczne zmniejszanie się udziału wydatków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w PKB związane jest rozwojem gospodarczym UE, zwiększaniem znaczenia innych polityk unijnych, a także z efektami realizacji reformy WPR.

W roku 2008, a także i w roku bieżącym dochody w rolnictwie UE ulegną realnemu zmniejszeniu. W 2008 roku ich spadek wynikał głównie ze wzrostu kosztów produkcji (o 11%), w tym cen pasz (o 10%), nośników energii (o 13%), nawozów (o 48%) oraz nasion (o 4%). Tak wysokiego wzrostu realnych kosztów produkcji nie zrekompensował zaledwie 4% wzrost wartości produkcji rolniczej. Średniookresowe perspektywy zmiany dochodów w rolnictwie UE są jednak pozytywne. Według ocen Komisji Europejskiej (3) dochody realne w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną w roku 2015 będą wyższe o 7,5% niż w roku 2007. Pomędzy państwami starej (UE 15) i nowej (UE 12) Unii wystąpią jednak bardzo istotne różnice (tab. 1).

W krajach UE-15 dochody realne będą w 2015 roku niższe ok. 3% niż w roku 2007, podczas gdy w nowych krajach członkowskich nastąpi wzrost tych dochodów o blisko 50%. Głównym czynnikiem sprawczym będzie rosnący do 2013 roku (do 2015 r. w przypadku Bułgarii i Rumunii) poziom płatności bezpośrednich oraz środków z funduszy strukturalnych przeznaczonych na modernizację sektora rolnego i rozwój obszarów wiejskich.



Rys. 2. Wydatki na Wspólną Politykę Rolną w latach 1980–2007 (w mld Euro i w % PKB)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Tabela 1

Dynamika zmian dochodów rolniczych w latach 2006–2015 w ujęciu realnym

Kraje	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UE 27	90,6	100,0	95,4	98,4	105,5	101,9	97,0	98,6	104,2	107,5
UE 15	92,4	100,0	95,0	96,2	101,0	96,2	90,9	91,5	95,5	97,1
UE 12	89,1	100,0	97,4	108,3	125,8	127,3	122,2	126,9	139,0	149,8

Źródło: Prospects... 2009 (10).

Przegląd i przebieg reformy WPR

Określony do 2013 roku kształt WPR jest wynikiem rozstrzygnięć jakie zapadły w Luksemburgu w 2003 roku, a więc rok przed wstąpieniem Polski do UE. Od tamtej pory przeprowadzono jednak już kilka jej korekt. Miały one jak dotychczas charakter cząstkowy i dotyczyły poszczególnych rynków rolnych (np. cukier – 2006, owoce i warzywa – 2007, wino – 2007, żyto – redukcja cen interwencyjnych), wprowadzenia zasady cross compliance¹, częściowej realokacji środków budżetowych z dopłat bezpośrednich na rozwój obszarów wiejskich (zasada modulacji²) czy też wprowadzenia dyscypliny finansowej³. Impulsem do dalszego reformowania WPR stał się przegląd bieżącego budżetu UE. W listopadzie 2007 roku Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie „Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR”, który stał się początkiem formalnej dyskusji dotyczącej oceny funkcjonowania (ang. health check) WPR. Równoległe każde z państw członkowskich przygotowało także swoje stanowisko w zakresie wizji zmian WPR. Celem prowadzonego przeglądu nie była jednak gruntowna reforma jej założeń, a jedynie doprowadzenie do: usprawnienia procesu administracyjnego, poprawy realokacji środków, ograniczenia interwencji rynkowej oraz większego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. W maju 2008 roku KE przedstawiła pakiet projektów aktów prawnych w zakresie health-check, a w listopadzie Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa UE osiągnęła porozumienie polityczne kończące Przegląd WPR. W styczniu 2009 roku Rada UE przyjęła cztery akty prawne, modyfikujące podstawy funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej. Są to:

- Decyzja Rady 2009/61/WE zmieniająca decyzję 2006/144/WE w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013); (5);
- Rozporządzenie Rady (WE) NR 72/2009 w sprawie zmian we wspólnej polityce rolnej poprzez zmianę rozporządzeń (WE) nr 247/2006, (WE) nr 320/2006, (WE) nr 1405/2006, (WE) nr 1234/2007, (WE) nr 3/2008 oraz (WE) nr 479/2008 i uchy-

¹ Uzależnienie otrzymania przez rolnika zryczałtowanej dopłaty bezpośredniej od przestrzegania norm UE w zakresie ochrony środowiska, produkcji żywności bezpiecznej dla konsumentów, dobrostanu zwierząt, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy.

² Ograniczenie płatności bezpośrednich otrzymywanych przez duże gospodarstwa rolne, tj. otrzymujące pomoc bezpośrednią przekraczającą 5 tys. euro rocznie.

³ Redukcja płatności bezpośrednich w sytuacji przekroczenia ustalonego limitu wydatków.

lające rozporządzenia (EWG) nr 1883/78, (EWG) nr 1254/89, (EWG) nr 2247/89, (EWG) nr 2055/93, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 2596/97, (WE) nr 1182/2005 i (WE) nr 315/2007 (2);

- Rozporządzenie Rady (WE) NR 73/2009 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (3);
- Rozporządzenie Rady (WE) NR 74/2009 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW); (4).

Przyjęte rozporządzenia wyznaczają ramy funkcjonowania WPR do 2013 roku, odnosząc się zarówno do uproszczenia i poprawy efektywności jej funkcjonowania, jak również postulatów finansowych. Analiza sytuacji pozwoliła także na zdefiniowanie nowych wyzwań związanych z zarządzaniem ryzykiem, zmianami klimatycznymi, zarządzaniem zasobami wodnymi itp. W najważniejszych obszarach przyjęte postanowienia koncentrują się m.in. na (6):

- zobowiązaniu Rady i Komisji Europejskiej do przedstawienia propozycji zniwelowania różnic w wysokości płatności bezpośrednich pomiędzy nowymi i starymi państwami Wspólnoty po roku 2013 r.;
- zwiększeniu poziomu modulacji z 5% do 10% w czterech etapach, poczynając od 2009 roku (2009 = 7%, 2010 = 8%, 2011 = 9%, 2012 = 10%) oraz wprowadzeniu jako dodatku do podstawowej modulacji tzw. modulacji progresywnej (+ 4%) dla gospodarstw otrzymujących dopłaty powyżej 300 tys. EURO;
- wydłużeniu możliwości stosowania uproszczonego systemu płatności bezpośrednich (SAPS) do 2013 r. (co było niezwykle ważnym z polskiego punktu widzenia postulatem) oraz umożliwieniu państwom przechodzącym z SAPS na SPS stosowanie modeli: regionalnego, hybrydowego dynamicznego, hybrydowego statycznego;
- zwiększeniu kopert płatności bezpośrednich nowych państw członkowskich o pulę 90 mln euro rocznie w latach 2010, 2011 i 2012. Oznacza to m.in. większe środki na finansowanie w sektorze mleka, dofinansowanie ubezpieczeń, ograniczenie dysproporcji wsparcia bezpośredniego między nowymi i starymi państwami członkowskimi;
- opóźnieniu do 2013 roku terminu wdrażania pakietu cross-compliance uzależniającego otrzymanie dopłat bezpośrednich od spełnienia norm w zakresie dobrostanu zwierząt, ochrony środowiska i bezpieczeństwa żywności. Jest to niezwykle ważne z punktu widzenia wypełnienia przez Polskę zobowiązań i oznacza, że rolnicy otrzymają dodatkowe 2 lata na dostosowanie do jej zasad;
- utrzymaniu środków przewidzianych na płatności do owoców miękkich, których roczny limit dla Polski wynosi 11,04 mln euro. Płatności te miały wygasnąć w 2012 r. Oznacza to dodatkowy trwały wzrost polskiej koperty płatności bezpośrednich;

- stopniowym zwiększaniu kwot mlecznych w okresie od roku kwotowego 2009/2010 do roku kwotowego 2013/2014 o 1% rocznie (łącznie o 5,1%), aby wreszcie znieść je całkowicie od 1 kwietnia 2015 roku;
- zachowaniu dotychczasowego zakresu interwencji na rynku mleka. W odniesieniu do skupu masła i odtłuszczonego mleka w proszku interwencja będzie prowadzona według stałych cen w ramach dotychczasowych limitów (odpowiednio 30 i 109 tys. ton), a także dopłat do prywatnego przechowywania masła;
- pozostawieniu niektórych płatności powiązanych z produkcją w sektorze zwierzęcym, takich jak premie za krowy mamki (na poziomie do 100%) i owce maciorki (w 50%). Interwencja zniknie zaś z rynku wieprzowiny (nie była ona stosowana od 30 lat);
- utrzymaniu do 2012 r. wsparcia do produkcji w sektorach: suszu paszowego, lnu i konopi uprawianych na włókno oraz skrobi ziemniaczanej; przedłużenie możliwości stosowania oddzielnej płatności cukrowej do 2013 r.;
- utrzymaniu interwencji dotyczącej pszenicy twardej (*Triticum durum*) i ryżu. Pszenica konsumpcyjna będzie podlegała interwencji w okresie od 1 listopada do 31 maja po cenie 101,31 euro/t;
- powiązaniu w sektorze tytoniu płatności z produkcją tylko do 2009/2010. Od 2010/2011 wprowadzeniu płatności oddzielonej (w ramach krajowych płatności uzupełniających). Możliwość finansowania dostosowań w sektorze w ramach PROW (2007–2013).

Przegląd WPR wykazał, że obecny zestaw narzędzi i środków dostępnych w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich wydaje się być wystarczający, aby sprostać nowym wyzwaniom (12). Oddzielanie pomocy od wielkości produkcji, jak również wsparcie producentów niekorzystających dotychczas z systemu jednolitej płatności bezpośredniej poprawi orientację prorynkową wspólnej polityki rolnej. W odniesieniu do rynków rolnych stopniowa likwidacja kwot mlecznych oraz odłogowania pozwoli rolnikom na lepsze reagowanie na sytuację rynkową. Korzyści środowiskowe wynikające z odłogowania gruntów można bowiem osiągnąć poprzez realizację zasady współzależności oraz poprzez instrumenty polityki rozwoju obszarów wiejskich. Sposobem na zwiększenie znaczenia środków finansowych na rozwój obszarów wiejskich jest wprowadzenie progresywnej modulacji.

Nowe wyzwania wobec WPR

Dynamiczne zmiany na europejskim i globalnym rynku rolnym i żywnościowym oraz nieuchronne, również dla sektora rolnego, skutki kryzysu światowego potwierdzają ogromne znaczenie tradycyjnych funkcji spełnianych przez rolnictwo i obszary wiejskie. Dotyczy to m.in. takich celów, jak: zabezpieczanie dostaw żywności po umiarkowanych cenach dla konsumentów, zapewnianie wysokiej konkurencyjności produkcji, zachowanie stabilności rynków rolnych czy wspieranie dochodów rolniczych. Wzrost cen produktów rolnych i żywności w wielu regionach świata należałoby potraktować jako sygnał wskazujący na możliwość kolejnych perturbacji na międzyna-

rodowych rynkach rolnych. Jednocześnie coraz intensywniej dają o sobie znać inne zagrożenia o charakterze globalnym, które wymuszają zmianę w sposobie myślenia o rolnictwie i polityce rolnej. Nowe zagrożenia i wyzwania wskazują na potrzebę uwzględnienia w celach i instrumentarium WPR nowych obszarów związanych z działalnością rolniczą. Najważniejsze wyzwania przed jakimi w przyszłości stanie WPR, to:

- zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w Europie i wkład w globalne bezpieczeństwo żywnościowe. WPR na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat wniosła ogromny wkład w zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego Europie – od końca lat 70. UE jest samowystarczalna w produkcji rolnej, a nadwyżki eksportuje do krajów trzecich. Stosunkowo nowym zjawiskiem w skali globalnej jest szybko rosnący popyt na surowce rolne w dużych, dotychczas biednych, a dziś szybko bogacących się państwach (głównie Azji), który będzie musiał być zrównoważony rosnącą produkcją na całym świecie. Szacuje się, iż w celu wyżywienia 9 miliardów ludności konieczne będzie podwojenie produkcji rolnej do 2050 r. Badania wskazują także, iż Europa wciąż posiada znaczny potencjał wzrostu produkcji rolnej. Wymaga to jednak zapewnienia możliwie stabilnych i przewidywalnych warunków ekonomicznych i prawnoinstytucjonalnych dla rolnictwa oraz dążenia do ciągłej poprawy jego konkurencyjności.
- wzmocnienie pozytywnego oddziaływania działalności rolniczej na środowisko naturalne. W zależności od rodzaju produkcji, jej intensywności, stosowanych technologii oraz koncentracji produkcji rolnictwo może wywierać pozytywny lub negatywny wpływ na środowisko naturalne. Ustawodawstwo unijne i krajowe w coraz większym zakresie reguluje kwestie ograniczenia negatywnych dla środowiska naturalnego konsekwencji działalności rolniczej. Przykładem tego są m.in. nałożone przez WPR na rolników wysokie wymagania w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności w ramach zasady wzajemnej zgodności (cross – compliance). Po przeglądzie WPR wymogi te rozszerzono jeszcze o kwestie związane z gospodarką zasobami wodnymi. Nowym wyzwaniem pozostaje kwestia wykorzystania potencjału rolnictwa do przeciwdziałania problemom globalnym, takim jak m.in. zmiany klimatyczne. Dalsze zastrzeganie wymagań środowiskowych związane będzie z kosztownymi inwestycjami dostosowawczymi. Konieczne zatem będzie w przyszłości znalezienie kompromisu między celami produkcyjnymi a celami środowiskowymi. Wzrost kosztów produkcji wynikający z ograniczeń i dostosowań stawia rolników europejskich w gorszej pozycji konkurencyjnej wobec producentów z krajów, które nie stosują takich wymogów.
- wsparcie dochodów gospodarstw realizujących nowe cele i zadania WPR. Cechą charakterystyczną rolnictwa europejskiego jest dominujący udział rodzinnych gospodarstw rolnych. Sytuacja ta nie ulega zasadniczym zmianom pomimo postępującej restrukturyzacji. W przypadku dalszej liberalizacji handlu światowego oraz wzrostu konkurencji zewnętrznej udział gospodarstw nietowarowych w liczbie gospodarstw ogółem może nawet nieco wzrosnąć. W przyszłości duża część rodzinnych gospodarstw rolnych będzie mieć także trudności z osiągnięciem skali

ekonomicznej zapewniającej reprodukcję rozszerzoną. Jednocześnie gospodarstwa te będą wciąż pełnić istotną rolę w realizacji nowych funkcji publicznych (jak np. zachowanie tradycyjnego krajobrazu wsi, dbanie o bioróżnorodność itp.). Należy zatem założyć, że wsparcie dochodów rolniczych poprzez WPR będzie determinować żywotność ekonomiczną dużej części europejskiego rolnictwa, jednak przyszły system bezpośredniego wsparcia dochodów nie powinien zakłócać funkcjonowania jednolitego rynku i hamować naturalnych procesów restrukturyzacji i koncentracji.

- wzmocnienie rozwoju obszarów wiejskich i zapewnienie spójności terytorialnej w UE. W wielu regionach UE rolnictwo jest wciąż głównym gospodarzem obszarów wiejskich. WPR poprzez instrumenty powiązane z produkcją i zasobami rolniczymi (1 filar), jak i instrumenty 2 filaru wzmacnia funkcje społeczne obszarów wiejskich. Obszary te stanowią ważny element różnorodności geograficznej i społeczno-ekonomicznej, jednak paradoksalnie to właśnie na tych obszarach różnice w poziomie rozwoju gospodarczego są największe. Różnicowanie działalności gospodarczej, zapewnienie dostępu do usług socjalnych, sieci transportowych i telekomunikacyjnych ma istotne znaczenie w dążeniu do zapewnienia spójności terytorialnej i zachowania żywotności obszarów wiejskich. Nie należy także zapominać o roli jaką mają do odegrania w utrzymaniu tej spójności małe i średnie miasta. Są one niezbędnym elementem utrzymania tkanki społeczno-ekonomicznej na obszarach wiejskich – szczególnie tych oddalonych od wielkich metropolii. Rozwój obszarów wiejskich opiera się także na integracji terytoriów i polityk (spójności, WPR a także innych mających skutki terytorialne – jak polityka transportowa, ochrony środowiska itp.).

Nowe wyzwania oraz dotychczasowe doświadczenia realizacji WPR skłaniają UE do rozpatrywania możliwości trzech (1) alternatywnych koncepcji jej dalszych zmian po 2013 roku.

Pierwsza koncepcja zakłada, że wysokie światowe ceny żywności są dobrą okazją do ograniczenia instrumentarium WPR. Możliwe jest zatem stosunkowo „bezbolesne” ograniczenie wsparcia do produkcji rolnej oraz produkcji biopaliw. Kolejnym krokiem byłaby likwidacja pierwszego filaru WPR i przeniesienie części finansowania do filaru drugiego, którego zadaniem byłoby wsparcie inwestycji poprawiających konkurencyjność, utrzymanie miejsc pracy na obszarach wiejskich oraz ochrona środowiska naturalnego. Państwa członkowskie przejęłyby w większym zakresie ciężar finansowania polityki rolnej w sposób pozwalający na zachowanie warunków konkurencji. Europejskie standardy produkcji zostałyby obniżone do poziomu międzynarodowych standardów WTO (9). Kraje członkowskie miałyby dużą elastyczność w doborze instrumentów polityki strukturalnej, zaś polityka socjalna powinna być w całości przez nie finansowana.

Druga koncepcja wychodząc z założenia, że wysokie ceny rolne stanowią ważny sygnał dla reformy WPR stawia na jego wykorzystanie w dążeniu do wzrostu produkcji celem zwiększenia obecności na rynkach światowych. Pierwszy filar WPR odgrywa nadal znaczącą rolę w utrzymaniu produkcji poprzez zarówno płatności bezpo-

średnie, jak i instrumenty interwencji rynkowej. Rolą drugiego filaru jest zaś poprawa konkurencyjności produkcji, wzrost produktywności oraz modernizacja gospodarstw rolnych.

Trzecia koncepcja proponuje 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. Koncepcja uwzględnia dualny charakter rolnictwa europejskiego (współistnienie niewielkich, często dwuzawodowych gospodarstw rodzinnych oraz gospodarstw komercyjnych). W zależności od wielkości gospodarstw oraz rodzaju usług jakie wypełniają mają one do wykorzystania inne zestawy instrumentów pomocy publicznej. Gospodarstwom małym proponuje się przeorientowanie na produkcję niszową i usługi związane z ochroną środowiska. Gospodarstwa komercyjne miałyby zaś stać się bardziej konkurencyjne, m.in., poprzez rozwój pionowych i poziomych powiązań (organizacje producentów i kontraktacja) lub sprawniejsze zarządzanie ryzykiem (kontrakty futures).

Polskie postulaty wobec przyszłej WPR

W świetle przedstawionych powyżej argumentów oraz polskich doświadczeń wynikających z pięcioletniego okresu członkostwa w UE i jego efektów dla rolnictwa i obszarów wiejskich celowe i zasadne wydaje się zachowanie także w przyszłości wszystkich trzech jej elementów, tj.: wspólnej organizacji rynków, systemu dopłat bezpośrednich oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich. Nie oznacza to jednak, że WPR po 2013 roku nie powinna wychodzić naprzeciw nowym europejskim i globalnym wyzwaniom.

Osiągnięte porozumienie (health check) zawiera istotne, z polskiego punktu widzenia, rozwiązania dotyczące kształtu WPR do 2013 roku. Polskie priorytety co do dalszych reform WPR zostały określone w dokumencie pt. „Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku – założenia i wstępne propozycje” (8). Respektując cele wspólnotowe oraz zasadę subsydiarności wydaje się, że przyszła WPR powinna uwzględniać specyficzne z polskiego punktu widzenia uwarunkowania i problemy, a w szczególności:

- pozytywny wpływ obecnej WPR na rozwój sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich oraz na niwelowanie dystansu rozwojowego między rolnictwem Polski i państw UE-15 oraz między obszarami wiejskimi i miejskimi,
- dążenie do zapewnienia równych warunków konkurencji dla sektora rolnego w Polsce w stosunku do innych państw członkowskich,
- ewolucyjność ścieżki zmian WPR w celu jej dostosowania do nowych zadań i uwarunkowań mających wymiar globalny, a nie tylko europejski.

Zachowanie możliwości wsparcia rynkowego jest istotne z polskiego punktu widzenia, szczególnie w sektorach silnie oddziałujących na środowisko oraz mających duże znaczenie ekonomiczne dla gospodarki regionów. Instrumenty interwencji rynkowej są ważne dla większości średnich gospodarstw, mających mniejsze możliwości

radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi. Gospodarstwom towarowym natomiast potrzebne jest wsparcie w zakresie wykorzystania nowoczesnych instrumentów zarządzania ryzykiem. Jednym z głównych instrumentów WPR, odpowiedzialnym za wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych, rekompensowanie kosztów związanych ze spełnianiem wysokich standardów w odniesieniu do jakości i sposobów produkcji oraz wymogów środowiskowych, a także zachowanie produkcji rolnej w regionach o trudnych warunkach gospodarowania powinny pozostać płatności bezpośrednie. Polityka rozwoju obszarów wiejskich, powinna odgrywać wiodącą rolę w procesie stymulowania przekształceń strukturalnych, przeciwdziałania zmianom klimatycznym, racjonalizacji gospodarowania zasobami wodnymi, ochronie różnorodności biologicznej oraz wykorzystywania źródeł energii odnawialnej. Obok niej większe znaczenie w stymulowaniu zmian na obszarach wiejskich należy nadać polityce spójności. Priorytetem Polski powinno być niwelowanie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich pomiędzy poszczególnymi regionami, a także zmniejszenie dystansu dzielącego obszary wiejskie od miejskich. Tylko kompleksowe wsparcie obszarów wiejskich umożliwi trwałą i zrównoważony ich rozwój, przyczyniając się jednocześnie do wzrostu konkurencyjności sektora rolnego.

Literatura

1. Chmielewska - Gil W.: Wspólna Polityka Rolna po roku 2013. SAEPR-FAPA, Warszawa 2008.
2. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 30/1 z dnia 31.01.2009 r.
3. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 30/16 z dnia 31.01.2009 r.
4. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 30/100 z dnia 31.01.2009 r.
5. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 30/112 z dnia 31.01.2009 r.
6. Kompromis Prezydencji w sprawie wniosków dotyczących oceny funkcjonowania WPR (tłumaczenie robocze), MRiRW, Warszawa, grudzień 2008.
7. OECD, marzec 2009.
8. Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku – założenia i wstępne propozycje. MRiRW, Warszawa, listopad 2008.
9. Porozumienie WTO o stosowaniu standardów sanitarnych i fitosanitarnych.
10. Prospects for agricultural markets and income in the European Union 2008–2015. European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development, March 2009.
11. Situation and prospects for EU agriculture and rural areas European Commission Directorate-General For Agriculture And Rural Development Directorate G. Economic analysis, perspectives and evaluations G.2. Economic analysis of EU agriculture Brussels, AGRI G.2/BT/FB/LB/PB/TV/WM/ D(2007).
12. Spring forecast 2009–2010. European Commission, Economic and Financial Affairs, 4 maj 2009.
13. Streszczenie oceny skutków „Przeglądu WPR” (wewnętrzny dokument roboczy Komisji). Komisja Wspólnot Europejskich, SEC 2008.
14. World Economic Outlook, MFW, kwiecień 2009.
15. Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcanie różnorodności w siłę. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, COM(2008) 616 z 6.10.2008.

Adres do korespondencji:

dr Marek Wigier
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
ul. Świętokrzyska 20
00-002 Warszawa
tel.: (0-22) 826-22-61
e-mail: wigier@ierigz.waw.pl