



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

nr **126**

Warszawa 2009

***Zmiany i reformy WPR:  
konsekwencje  
dla rolnictwa  
i finansowania  
polityki rolnej***

***Franciszek Tomczak***



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

***Zmiany i reformy WPR:  
konsekwencje  
dla rolnictwa  
i finansowania  
polityki rolnej***





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Zmiany i reformy WPR:  
konsekwencje  
dla rolnictwa  
i finansowania  
polityki rolnej***

*Autor*

*prof. dr hab. Franciszek Tomczak*



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2009**



Autor publikacji jest pracownikiem naukowym  
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu

**Miejsce polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywnościowym**

w zadaniu *Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez Polskę w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*

Celem pracy jest prezentacja i analiza zmian i reform Wspólnej Polityki Rolnej z perspektywy polskiej rolniczej i wiejskiej strategii rozwojowej oraz konsekwencji dla polskiego rolnictwa i źródeł finansowania polityki rolnej.

Opracowanie komputerowe  
*Bożena Brzostek-Kasprzak*

Korekta  
*Krzyszyna Mirkowska*

Redakcja techniczna  
*Leszek Ślipki*  
*Krzysztof Kossakowski*

Projekt okładki  
*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 978-83-7658-068-5

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*  
*– Państwowy Instytut Badawczy*  
*00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984*  
*tel.: (0 22) 50 54 444*  
*faks: (0 22) 50 54 636*  
*e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)*  
*<http://www.ierigz.waw.pl>*

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Geneza, zmiany i reformy WPR z perspektywy polskiej rolniczej i wiejskiej strategii rozwojowej</b> .....	<b>13</b>
1.1. Wprowadzenie .....	13
1.2. Podstawowe zasady i konsekwencje obecnych koncepcji reform WPR .....	13
1.3. Przegląd (Health Check) Wspólnej Polityki Rolnej: zakres, oceny, propozycje .....	29
1.4. Propozycje zmian WPR, ich charakterystyka i uzasadnienia .....	45
1.5. Przewidywane konsekwencje projektowanych zmian WPR do i po 2013 roku .....	63
<b>2. Zmiany WPR – konsekwencje dla polskiego rolnictwa i źródeł finansowania polityki rolnej</b> .....	<b>81</b>
2.1. Wprowadzenie .....	81
2.2. Ogólne uwarunkowania integracyjne i globalizacyjne a zmiany WPR i NPR .....	81
2.3. Zmiany WPR a problemy, potrzeby i uwarunkowania rozwoju rolnictwa polskiego .....	93
2.4. Źródła finansowania Narodowej Polityki Rolnej a zmiany i zasady WPR do i po 2013 roku .....	106
2.5. Możliwości, zasady i warunki funkcjonowania polskiej polityki rolnej do i po 2013 roku .....	117
2.6. Zmiany WPR i ich konsekwencje dla polskiego rolnictwa i finansowania WPR .....	130
2.7. Podsumowanie .....	140
<b>Bibliografia</b> .....	<b>149</b>



## Wstęp

W Polsce, podobnie jak w innych państwach Unii Europejskiej, dużo uwagi poświęca się praktycznym badaniom ekonomiczno-rolniczym i konkluzjom wynikającym z przeprowadzonych analiz polityki rolnej i praktyki rolniczej. W zakresie interesujących nas w tym miejscu problemów ustalania zasad i zachodzących zmian Wspólnej Polityki Rolnej UE oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich, także ocen ich wpływu na rozwój rolnictwa polskiego i źródeł finansowania tego rozwoju, ma ważne znaczenie praktyczne i teoretyczne<sup>1</sup>. Analiza drogi rolnictwa polskiego do UE oraz dotychczasowe doświadczenia członkostwa Polski w UE, wskazują na pozytywną realizację podstawowych funkcji przystosowawczych polskiego rolnictwa i całej gospodarki żywnościowej (agrobiznesu) do nowych warunków i możliwości rozwoju rolnictwa tworzonych przez UE-27. Występują tu przy tym dwa problemy istotne dla realizacji podstawowych zasad wspólnej, jak też krajowej polityki rolnej: a) przystosowania rolnictwa do nowej sytuacji rozwoju wynikające z członkostwa w UE, jego istoty i zakresu prawnego i gospodarczego (pierwsze lata akceptacji a następnie okresy kryzysu przystosowawczego) i b) zrozumienie tempa przystosowania, gdzie pojawiają się problemy z zakresu ekonomii agrarnej i polityki agrarnej. Tym niemniej, w związku z rozwojem gospodarczym i zmianami strukturalnymi polskiej gospodarki, szczególnie w relacjach: przemysł – usługi – rolnictwo, występuje powszechna w każdej rozwijającej się gospodarce, tendencja malejącej roli rolnictwa a wraz z tym malejąca rola polityki rolnej wobec ogólnej polityki gospodarczej i takich procesów, jak integracja i globalizacja gospodarki światowej. Harmonizacja żądań i instrumentaryzacji Wspólnej Polityki Rolnej oraz polskiej (krajowej) polityki rolnej stwarza przesłanki i nadzieje rozwoju rolnictwa na podstawie doświadczeń i środków zapewnianych przez Unię Europejską. Jednocześnie

---

<sup>1</sup> Dla przykładu wymienić można grupę interesujących opracowań z tego zakresu. W. Guba, W. Pi-skorz, *Implikacje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, UKiE, Warszawa 2002; M. Brzóska, J. Nurzyńska, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej a polskie rolnictwo. Rozważania o korzyściach i kosztach*, UKiE, Warszawa 2002; W. Burkiewicz, R. Grochowska, Ł. Hardt, *Przyszłość polityki rolnej a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009. Materiał do dyskusji*, UKiE, Warszawa 2007; *Polska wieś i rolnictwo 2007. Raport z badań*, PENTOR, Warszawa 2007; *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. UKiE, Warszawa 2009.

doświadczenia gospodarcze wskazują, że głównym czynnikiem rozwojowym każdego kraju jest umiejętność mobilizacji i wykorzystania wewnętrznych sił inwestycyjnych i rozwojowych: gospodarstw, rolnictwa, agrobiznesu, potencjału produkcyjnego poszczególnych obszarów (regionów) kraju.

Etap dyskusji oceniającej WPR (*Health Check 2008*) wskazuje, że pojawiły się nowe siły (uwarunkowania) przyspieszające zarówno ewolucję światowej gospodarki rolno-żywnościowej, jak też związanej z tym ekonomiki produkcji rolnej, krajowej, europejskiej i światowej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich. W okresie narastających procesów globalizacyjnych, kształtowanych głównie przez czynniki ekonomiczne i ich zmiany, pojawiają się nowe uwarunkowania i mechanizmy przemian produkcyjnych i społecznych, przyspieszenie procesów rozwoju i rekonstrukcji gospodarki w wielu krajach (np. gwałtowne przyspieszenie rozwoju gospodarczego największych i najbiedniejszych krajów świata, tj. Chin, Indii, Brazylii, Indonezji i innych), zaś konsekwencje tych procesów mają charakter globalny i integrujący wszystkie obszary świata oraz procesy produkcyjne, społeczne i globalizacyjne. Występują tu także nowe zjawiska w uwarunkowaniach oraz relacjach gospodarczych i politycznych, zarówno światowych, jak też regionalnych i krajowych.

Jeśli chodzi o rolnictwo, z ekonomicznego punktu widzenia, podstawową rolę odgrywają tu światowe gospodarcze mechanizmy globalizacyjne (unifikacja światowych rynków surowcowych i żywnościowych), rozwój transportu, komunikacji elektronicznej itp. Wpływa to na stan ekonomiczny i finansowy świata, co w rolnictwie bezpośrednio wyraża się w dynamicznej tendencji wzrostu cen paliw, energii, materiałów oraz środków do produkcji rolnej, wzroście popytu żywnościowego krajów azjatyckich i eksporterów ropy naftowej, intensyfikują się czynniki dezorganizacji światowego rynku rolnego (anomalie pogodowe, ograniczenia zapasów oraz rezerw surowców i produktów), występuje spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, kryzysy finansowe, spekulacyjna dezorganizacja rynków rolno-żywnościowych, presja konkurencyjna rynku biopaliw itp. W ten sposób pojawiają się nowe trudności i wyzwania przed rolnictwem, polityką rolną i gospodarką żywnościową Polski, Unii Europejskiej i świata. Jak łatwo zauważyć, WPR i narodowe polityki rolne stają coraz wyraźniej wobec konfrontacji i potrzebą rozwiązań tych wyzwań<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Opublikowane w 2007 r. wyniki badań opinii dotyczących WPR w 25 państwach członkowskich, wskazywały na wyraźne poparcie dla ówczesnych zmian w europejskiej polityce rolnej. *EU public strongly endorses recent changes in European Agricultural Policy*, Brussels 2007.

Niniejsze opracowanie zatytułowane, jako „*Zmiany i reformy WPR: konsekwencje dla rolnictwa i finansowania polityki rolnej*”, jest kontynuacją opublikowanej w ramach Programu Wieloletniego IERiGŻ-PIB pracy pt. „*Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*” (IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, nr 125) i dotyczy dwu zagadnień: a) genezy zmian i reform WPR z perspektywy polityki rolniczej i wiejskiej strategii rozwojowej i b) uwarunkowań i konsekwencji zmian WPR dla polskiego rolnictwa i źródeł finansowania polityki rolnej. Definiuje się i określa zarówno przewidywane zmiany WPR i ich uzasadnienia, jak też konstruuje elementy interpretacji teoretycznej i praktycznej tych zasad i relacji WPR w powiązaniu z uwarunkowaniami i potrzebami gospodarki rolniczo-żywnościowej i całej gospodarki narodowej w Polsce. Rozpatruje się tu genezę i uzasadnienia zmian WPR w okresie 2007-2013 oraz po 2013 r., dyskusję oceniającą (*Health Check*) WPR w latach 2007-2009, propozycje zmian WPR, ich charakterystykę oraz przewidywane ogólne konsekwencje projektowanych zmian WPR.

Wynika to z potrzeb obecnego okresu przygotowania i realizacji prac oceniających WPR (*Health Check*) i przedstawiających propozycje zmian WPR przewidywanych do realizacji w latach 2007-2013, co jest ważną częścią planu obejmującego prace nad WPR i narodową polityką rolną tego okresu oraz formułowania zasad WPR na następny okres budżetowy UE, tj. lata 2014-2020. Dotycząca tych kwestii merytoryczna strona opracowania obejmuje także zestaw odpowiednich propozycji i ich krytyczną analizę z punktu widzenia pożądanych zmian dla polskiej narodowej (krajowej) polityki rolnej, w nawiązaniu do strategicznych kwestii WPR i NPR w obecnym okresie formułowania WPR do 2013 r. i po 2013 r., przyjęcie odpowiednich wynikających stąd ustaleń programowych, w tym szczególnie ważnych dla Polski, rozwiązań nawiązujących do zasad strategii i doświadczeń ewolucji WPR oraz zasad i potrzeb krajowej polityki rolnej (Narodowej Polityki Rolnej) zarówno do 2013 r., jak i w następnym okresie budżetowym 2014-2020.

Podjęte w Unii Europejskiej i w Polsce prace nad problemami WPR i krajowej polityki rolnej w nawiązaniu do ogólnej strategii rozwoju UE i Polski w okresie 2007-2013 oraz związanych z tym propozycji zmian i reform WPR, uzasadniają zainteresowanie analizą i interpretacją proponowanych zmian WPR, propozycjami rozwiązań korzystnych dla konkurencyjności rolnictwa polskiego i rozwoju wsi a także odpowiedniej instrumentalizacji tej polityki. Analiza dotychczasowych doświadczeń WPR może służyć przygotowaniu następnej fazy ustalania i implementacji WPR i NPR w okresie 2013-2020 i w kolejnych latach (por. także niżej p. 2 pt. „*Zmiany WPR – konsekwencje dla polskiego rolnictwa i źródeł finansowania polityki rolnej*”).

Na podstawie ustalonych uprzednio ocen proponowanych zmian i ich konsekwencji przedstawiono poglądy teoretyczne i argumentację praktyczną dotyczącą tych zmian i odnoszącą się do ogólnych zasad ekonomii agrarnej i zasad ewolucji rolnictwa w związku z rozwojem gospodarczym oraz procesami integracyjnymi i globalizacyjnymi. Nawiązuje się tu do szerszej filozofii postępowania w związku z nowymi zjawiskami występującymi w światowej gospodarce rolno-żywnościowej, tj. wymienionych procesów integracji i globalizacji gospodarczej świata i Polski. Pozwala to nawiązać do uprzednich ustaleń dotyczących strategii rozwojowej UE i koncepcji strategii rolno-żywnościowej oraz rozwoju obszarów wiejskich w krajach UE na tle i w procesie powiązań ze światowymi tendencjami rozwoju gospodarczego i społecznego oraz interpretacji teoretycznej i praktycznej zmian i ich konsekwencji dla współczesnej WPR Unii Europejskiej.

W tej części opracowania, dokonuje się zarówno pewnych ocen przeszłości, jak też w szczególności określenia i analiz przyszłego kształtu i proponowanych rozwiązań w ramach WPR w nawiązaniu do ocen przewidywanych kierunków rozwoju i zmian WPR oraz warunków określających przyszłe decyzje, ustalenia i zmiany. Podstawowe opinie i konkluzje nawiązują do strategicznego znaczenia obecnie i w przyszłości, zarówno utrzymania i realizacji zasad WPR, ale także mniejszych i większych korekt w zasadach ustalania, treści, zarządzania i realizacji tej polityki w ramach całej UE-27. Polska polityka rolna akcentuje podstawowe funkcje WPR, np. stabilizację w rolnictwie, ekonomiczną rolę WPR w rozwoju wsi i rolnictwa, wpływ na rozwój obszarów wiejskich równowagi gospodarczej i dynamiki UE-27 itp. W obecnych dyskusjach stawiane są pytania dotyczące zasad i konsekwencji dla polityki rolnej i obszarów wiejskich możliwych zmian WPR, szczególnie przewidzianych po 2013 r. Akcentuje się znaczenie tej polityki dla całej gospodarki rolno-żywnościowej, tj. rozumianej jako zapewnienie własnej realizacji produkcyjnej i ekonomicznej potrzeby zapewnienia podaży żywności w UE dostępnej fizycznie i ekonomicznie, o wysokiej jakości konsumpcyjnej i zdrowotnej oraz konkurencyjności tej produkcji ale także całego sektora rolnego i agrobiznesu jako ważnych elementów składowych struktury gospodarczej i społecznej UE-27. W oficjalnych dokumentach i ustaleniach publikowanych przez różnorodne instytucje i organizacje Unii Europejskiej i państw członkowskich, w tym Polski, podkreśla się najczęściej ważność poglądów wyrażających wolę wspólnotowego charakteru WPR, odmowę akceptacji tendencji zmierzającej ku ewentualnej renacjonalizacji WPR oraz potrzebę lokowania podstawowych procesów ekonomiczno-rolniczych i rozwoju obszarów wiej-

skich Europy w kontekście globalnego charakteru wspólnej polityki rolnej, jej celów i funkcjonowania, rosnącego zapotrzebowania na żywność, zachodzących zmian klimatycznych, rozwiązywania światowego problemu żywnościowego, przyspieszenia rozwoju krajów najbiedniejszych, bezpieczeństwa żywnościowego, liberalizacji handlu zagranicznego, umocnienia wspólnoty międzynarodowej itp.

Szczególne znaczenie w ramach całej UE-27 odgrywa potrzeba harmonizacji celów, zasad i narzędzi WPR oraz harmonijna równowaga WPR i krajowych polityk rolnych co najmniej do 2020 r. Wspólna Polityka Rolna uważana jest za najbardziej „wspólnotową” politykę Unii, a określenie celów, zasad i narzędzi oraz kierunków rozdysponowania funduszy w ramach tej polityki, przeniesione zostało na szczebel wspólnotowy, co oznacza znaczne ograniczenie kompetencji władz krajowych w dziedzinie polityki rolnej. Jednocześnie warunki rozwoju rolnictwa są w UE niezwykle zróżnicowane, nie tylko w ujęciu międzypaństwowym, ale także regionalnym i lokalnym. W założeniach Europejskiego Modelu Rolnictwa, lansowanego przez UE, zachowanie różnorodności rolnictwa na obszarze Unii traktowane jest jako jeden z ważniejszych celów WPR. Z polskiego punktu widzenia, konieczne jest prowadzenie dyskusji i realizacja „twardych” analiz zarówno w zakresie zmian WPR do roku 2013, jak i po roku 2013, które będą podstawą do formułowania polskiego stanowiska na forum Komisji Europejskiej i odpowiednich decyzji praktycznych.

W obecnym okresie analizy zmian i reform WPR, szczególnie zasad i sposobów jej finansowania, krajowa i europejska polityka ekonomiczna i agrarna nie podejmuje dotąd kwestii wpływu obecnego kryzysu finansowego na ocenę, skuteczność i przyszłość WPR, szczególnie z punktu widzenia jej finansowania. Wiąże się to najpewniej z przekonaniem, iż dotychczas działające tu mechanizmy zapewniają stabilność i skuteczność tego systemu. Budżet UE, sposób gromadzenia środków oraz ich rozdysponowania i wykorzystania nie stwarzają dotąd większych problemów. Dokumentuje to opinię, że jest to ukształtowany i dobrze umocowany system rozwiązań finansowych zarówno w zakresie dochodów budżetu UE jak też jego rozdysponowania (łącznie z powiązaniem z budżetami państw członkowskich UE).

Podkreślić także należy nie tylko szeroki zakres i wszechstronny charakter współczesnej dyskusji dotyczącej WPR, ale także rozumienie istoty tej polityki, zachodzących zmian i ich uwarunkowań, interpretacji i zróżnicowań na różnych etapach rozwoju Unii i poszczególnych krajów. Przypominając



uprzednią charakterystykę ewolucji WPR<sup>3</sup>, wskazać można, iż prezentowana w tym opracowaniu problematyka i dyskusja jest kontynuacją prób poszukiwania tendencji rozwojowych i rozwiązań, jakie możemy stwierdzić obecnie i w przyszłości oraz uwarunkowań, z jakimi będziemy mieli do czynienia w przyszłej realizacji tych zasad i ustaleń, tj. w okresie rozwojowym UE 2014-2020.

---

<sup>3</sup> F. Tomczak, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 125, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

# **1. Geneza, zmiany i reformy WPR z perspektywy polskiej rolniczej i wiejskiej strategii rozwojowej**

## **1.1. Wprowadzenie**

W tej części podjęto próby interpretacji zmian i reform WPR w nawiązaniu do strategii rozwoju wsi i rolnictwa polskiego. Ustalono zasady, koncepcje i oceny reformy WPR 2003 r. na podstawie ocen i propozycji wynikających z analiz *Health Check* WPR w latach 2007-2009 oraz stanowiska Polski wobec projektowanych reform WPR, a także przewidywanych ich konsekwencji.

## **1.2. Podstawowe zasady i konsekwencje obecnych koncepcji reform WPR**

W okresie negocjacyjnym i akcesyjnym członkostwa w UE, Polska wchodziła do reformującej się właśnie Unii w związku z decyzjami o jej dużym rozszerzeniu. W części dotyczącej rolnictwa nieznanym był wówczas docelowy kształt WPR w powiększonej Unii, a projektowane zmiany uwzględniały przede wszystkim poglądy i potrzeby dotychczasowych państw członkowskich, gdzie stan całej gospodarki narodowej, rolnictwa i doświadczeń integracyjnych był, w porównaniu do państw kandydujących, na bardzo wysokim poziomie. Stąd wynikały znaczne trudności negocjacyjne i dostosowawcze w okresie przed i po rozszerzeniu Unii.

Pierwsze lata członkostwa Polski po wejściu do UE w 2004 r. 10 nowych państw (w tym Polski) były zapoczątkowaniem i wstępnym okresem realizacji reformy i ustaleń dotyczących WPR z 2003 r. Reforma ta zapoczątkowała kolejne zmiany tej polityki, których najistotniejszym elementem była ewolucja od strategii wspierania produkcji rolnej do strategii zwiększenia wydatków na rozwój obszarów wiejskich. Reformę tę określano, jako dążenie w kierunku wspierania ludzi, a nie produktów i przewidującego wypłaty kompensat rolnikom, nie tylko za ich produkcję, lecz również świadczenia ponoszone na rzecz zachowania dóbr o charakterze publicznym, np. krajobrazu i ochrony środowiska. Propozycja tego etapu reformy przewidywała ograniczenie dopłat bezpośrednich do rolnictwa i uniezależnienie tych dopłat od wielkości produkcji oraz znaczne zwiększenie funduszy na rozwój obszarów

wiejskich, promocję małych gospodarstw i rolnictwa ekologicznego. Unia Europejska przyjęła (reforma 2003 r.) w ten sposób formułowany uprzednio pakiet nowych instrumentów wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich składający się z następujących założeń:

I. Wsparcie sektorowe rolnictwa i leśnictwa. Wsparcie to objęło proces modernizacji gospodarstw rolnych oraz marketingu i przetwórstwa towarów rolno-spożywczych. Ustalony został specjalny pakiet pomocy dla młodych rolników oraz system wsparcia wcześniejszych emerytur dla przyspieszenia wymiany pokoleń w rolnictwie.

II. Poprawę konkurencyjności obszarów wiejskich. Celem tej grupy działań było polepszenie warunków życia na wsi i promowanie różnicowania działalności gospodarczej ludności wiejskiej. W tym zakresie ustalone zostało wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy i źródeł zatrudnienia i dochodów ludności wiejskiej. Przy realizacji tego zadania miało być możliwe uzyskanie środków na finansowanie wiejskiej infrastruktury cywilizacyjnej.

III. Ochronę środowiska naturalnego i zachowanie unikalnego dziedzictwa Europejskiej wsi. Wsparcie uzyskały praktyki gospodarcze przyjazne środowisku naturalnemu. Unia założyła rozszerzenie wsparcia dla terenów o trudnych warunkach gospodarowania (np. rejony górskie), tj. tereny, na których wymogi ochrony środowiska ograniczają swobodę gospodarowania rolniczego.

Trudności związane z reformą w 2003 r., tj. przed największym i najbardziej dynamicznym rozszerzeniem Unii o 10 państw (a w 2-letniej perspektywie dwu dalszych państw), były przez część ekspertów zachodnich oceniane jako zagrożenie dla funkcjonowania UE. W ten jednakże sposób stało się to zagrożeniem dla oczekiwań polskich, odnoszących się w szczególności do dopłat bezpośrednich oraz konsekwencji produkcyjnych i dochodowych. Jeśli chodzi o Polskę zagrożenia te dotyczyły ograniczeń wsparcia finansowego gospodarstw, co mogło skutkować brakiem jakiegokolwiek możliwości wyrównania warunków konkurencyjności rolnictwa polskiego z rolnictwem ówczesnych krajów UE-15 na poziomie gospodarstw rolnych.

Ówczesne akcentowanie przez „stare” kraje UE potrzeby reform WPR, przed nowym poszerzeniem Unii stwarzało interesujący problem, w jaki sposób zapewnić radykalnie zwiększony napływ środków do Polski, przewidywany z tego właśnie źródła wraz z akcesją do UE. Jednocześnie dodatkowym intensywnym źródłem mógł być napływ do Polski zagranicznego kapitału inwestycyjnego i rozszerzenie możliwości zarobkowania krajowego i zagranicznego ludności rolniczej. Obecnie wiemy, iż taki właśnie scenariusz został zrealizowany.

Najistotniejszym elementem ówczesnych uwarunkowań i procedur gospodarczych było praktycznie pewne rozszerzenie i ewolucja celów WPR, które nie ulegały zmianie od Traktatu Rzymskiego, przez rozszerzenie akcentów dotyczących ochrony środowiska oraz umocnienie Europejskiego Modelu Rolnictwa. Akcentowano także potrzebę zharmonizowania celów polityki rolnej i celów polityki rozwoju wsi (obszarów wiejskich).

Decyzje reformujące WPR w 2003 r. (Luksemburg) i nadające jej nowy kształt w związku z kolejnym rozszerzeniem UE o grupę 10 (12) państw dotyczyły także ustalenia potrzeby przeprowadzenia oceny funkcjonowania WPR (*Health Check*) w 2008 r., tj. po 4 latach (od członkostwa nowych krajów w 2004 r.) funkcjonowania rozszerzonej WPR<sup>4</sup>. Ocena ta miała dotyczyć całego okresu lat 2007-2013 i być zrealizowana w 2008 r. Jednocześnie już wówczas przewidywano, iż ocena funkcjonowania WPR nie będzie naruszała podstawowych zasad tej polityki ustalonych w reformie 2003 r., tj. jej podstawowe cele przyjęte na lata 2007-2013 nie będą zmieniane w trakcie ich realizacji. Oznaczało to przyjęcie i akceptację zasady, że głównym wynikiem tej oceny będą ewentualne zmiany przyjmowane do realizacji po 2013 r. Ustalenie takie uznać należy za szczególnie korzystne dla Polski: nie naruszało ono podstaw systemu finansowania WPR i krajowej polityki rolnej w całym okresie 2007-2013, a jednocześnie pozwalało na pełną aktywność naszego kraju w kształtowaniu WPR jaka zostanie ustalona i realizowana na nowy okres, tj. po 2013 r. Ocena taka została dokonana w 2008 r.

Podstawowym problemem i zagrożeniem dotyczącym zakresu i realizacji przeglądu stały się zagadnienia budżetu rolnego, oceny tego budżetu i rozszerzająca się presja, szczególnie w bogatszych krajach UE, na ewentualną redukcję budżetu rolnego UE. Polska przewidywała, iż Komisja Europejska wskaże na potrzebę debaty oraz prezentacji sformułowanych w czasie przeglądu zmian i ich uzasadnień dotyczących kilku istotnych zagadnień<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Zob. rozdział pt. „Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej: uzasadnienia, mechanizmy, zakres”, [w:] F. Tomczak, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 125, IERiGŻ, Warszawa 2009.

<sup>5</sup> Por. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej wobec wyzwań oceny funkcjonowania WPR*, Warszawa, 12.10.2007. Dokument ten akcentował szczególnie zagadnienia budżetowe, formułował wyważone i logiczne uzasadnienia merytorycznej oceny WPR w Polsce w latach 2007-2008. Proces tej oceny, w trakcie przygotowywania niniejszej części (jesień 2008) był bardzo intensywny (dyskusje, seminaria, publikacje krajowe i europejskie, współpraca międzynarodowa itp.) W końcu 2008 r. opublikowany został w internecie dokument Ministerstwa pt. „*Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. – założenia i wstępne propozycje*”, stanowiący istotny wkład do tej oceny, dyskusji i wstępnych decyzji związanych ze stanem zasad i realizacji WPR.

A. Przyszłego kształtu płatności bezpośrednich, w tym poziomu odzienia płatności od wielkości i struktury produkcji rolnej (*decoupling*), ujednoczenie tych płatności i ich wysokości we wszystkich państwach. Polska, nawiązując do ustaleń strategii WPR wypowiada się za wzmocnieniem polityki rolnej ukierunkowanej na zrównoważony rozwój gospodarczy obszarów wiejskich, podtrzymywanie naturalnych zasobów oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu zatrudnienia i dochodów w rolnictwie. Normalna i efektywna działalność rolnicza aktywizuje zawodowo i produkcyjnie ludność rolniczą, kształtuje krajobraz obszarów wiejskich i zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe kraju i Unii. Często podkreślane pozaprodukcyjne funkcje rolnictwa powinny mieć zapewnione wsparcie publiczne, np. w formie płatności bezpośrednich realizowanych w oderwaniu od produkcji rolnej. Ta zasada strategiczna jest coraz powszechniej akceptowana w środowiskach wiejskich i rolniczych, także w powiązaniu z ogólnymi zasadami rozwoju wsi. Zgodnie z wymiennym dokumentem, Polska wypowiada się za utrzymaniem dotychczasowego modelu płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich do 2013 r. w formie jednolitej płatności obszarowej (SAPS). Oznacza to także kontynuowanie i utrwalenie mechanizmu uzupełnienia (*phasing-in*) płatności unijnych z budżetów krajowych nowych państw członkowskich (w tym Polski), dla wyrównania warunków konkurencji na rynku wewnętrznym, co oznaczało potrzebę zapewnienia krajowego źródła finansowania WPR. Przeprowadzone oceny wskazują, że instrument ten nie mógł wyeliminować różnic w wysokości, charakterze i kierunkach wsparcia w ramach budżetu UE. Jest to także przykład wskazujący, iż zasady będące w rzeczywistości częściową renacjonalizacją WPR, prowadzą do pogłębienia nierównych warunków funkcjonowania jednolitego rynku rolnego i ewentualnego naruszania solidarności finansowej w ramach WPR. W nawiązaniu od tego, Polska wniosła postulat ustalenia docelowej jednolitej stawki płatności bezpośrednich na hektar w UE-27, co ma zapewniać jednakowe warunki konkurencji oraz uproszczenie systemu płatności bezpośrednich. Do bliższej dyskusji dotyczącej tej kwestii powracamy w innym miejscu.

W 2004 r. Polska wprowadziła system płatności obszarowych SAPS niepowiązany z produkcją, tj. nie zakłócający warunków konkurencji. Jest wsparciem dochodów rolniczych, a nie zachęt i preferencji dla określonych kierunków produkcji. Przejście na system jednolitej płatności (SPS) stwarzało konieczność przebudowy systemu informatycznego, zarządzania i administracji płatnościami. Obecnie, wobec potrzeb wynikających z ewolucji procesów integracyjnych i strukturalnych w państwach Unii Europejskiej,

ten model systemu płatności poddawany jest krytyce i coraz pewniejsze jest przekonanie, że dążenie do jego zmiany będzie coraz bardziej intensywne. W syntezie koncepcji zmian WPR po 2013 r. konkluzja ta będzie prezentowana nieco bliżej.

B. Rozszerzenia zasad (instrumentów) modulacji, tj. przesunięcia części środków z filaru I (rolnictwo) do filaru II (obszary wiejskie). Postulat modulacji bezpośrednio nie dotyczy Polski do 2013 r., ze względu na obecny etap stopniowego dochodzenia do płatności bezpośrednich wyrównanych do poziomu UE-15 od 2013 r. Będzie to oznaczało dalsze zmniejszenie środków na płatności bezpośrednie i zwiększenie środków na rozwój obszarów wiejskich. Według polskich opinii, zmiany takie będą służyły przyspieszeniu rozwoju regionów mniej rozwiniętych i wyrównaniu warunków regionalnych rozwoju obszarów wiejskich. Tym niemniej trwa dyskusja o relacjach pomiędzy nakładami na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. W szczególności środowiska rolnicze wskazują na potrzebę preferowania procesów wyrównawczych wewnątrz UE przede wszystkim w sferze produkcyjnej i dochodowej, co na obszarach wiejskich dotyczy głównie rolnictwa i warunków jego restrukturyzacji podobnych do warunków tego procesu w uprzednich dekadach rozwoju Unii. „Polska z rezerwą podchodzi do propozycji zwiększenia poziomu modulacji”<sup>6</sup>. Jak wynika z argumentacji ma w tym względzie rację.

W dyskusjach dotyczących relacji pomiędzy założeniami filaru I i filaru II stwierdzić można, że istota filaru II (rozwój obszarów wiejskich) obejmuje szerszy zakres i możliwości jednolitej realizacji zadań obu filarów, przy czym nie można chyba widzieć tu żadnych różnic i kontrowersji. Rozszerzenie zakresu filaru II oznacza przesunięcie akcentów na ogólne zadania obszarów wiejskich, tj. rolnictwa i np. ochronę środowiska, specyficznych obszarów wiejskich i ich rozwoju, inwestycji nierolniczych itp. Dla Polski nie jest to łatwe ze względu na opóźniony rozwój gospodarczy oraz rozdrobnienie rolnictwa chłopsko-rodzinnego i jego konsekwencje. Istotne jest tu jednak, szczególnie jeśli mówimy o przyszłości, zrozumienie kompleksowego zbilansowania roli rolnictwa krajowego w przyszłości w zakresie produkcji żywnościowej, energii, zachowania środowiska, gospodarki wodnej, kształtowania krajobrazu i estetyki otoczenia ludzkiego.

C. Zasady wzajemnej zgodności (*cross compliance*), nawiązują do przyjęcia przez Polskę wszystkich zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności. Dla Polski ma to szczególne znaczenie, często o charakterze

---

<sup>6</sup> *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej wobec wyzwań oceny funkcjonowania WPR*, cyt. wyd. s. 7.

ograniczającym, ze względu na potrzebę i realizację procesu intensyfikacji rolnictwa, jego restrukturyzację oraz postęp techniczny i organizacyjny (np. specjalizacja, zwiększenie zaopatrzenia w przemysłowe środki produkcji). Słuszny był także postulat, aby pełne wdrożenie *cross compliance* nastąpiło równocześnie z uzyskaniem przez nowe kraje członkowskie pełnych (100%) płatności i unijnego poziomu finansowania rolnictwa w tej formie. Wniosek taki został przyjęty.

Uzależnienie rolniczych dopłat bezpośrednich od spełnienia różnorodnych warunków uzyskiwania tych dopłat, określane, jako system *cross compliance*, oznacza dla rolników obowiązek akceptacji i realizacji, często surowych, norm, a od obowiązku tego zależą wypłaty subwencji. Etap dyskusji oceniającej WPR wynikał z nowych potrzeb analizy, oceny i ewentualnych zmian tej polityki w następnych latach funkcjonowania UE-27. Dopłaty bezpośrednie są rekompensatą finansową dla rolników za realizowane ważne funkcje, tj. dobra i usługi publiczne. Jest to także jeden ze sposobów działania WPR wykorzystujący funkcjonujący od 2005 r. ten system dla wymuszenia ustalonych wymagań dotyczących standardów ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, identyfikacji i rejestracji zwierząt i ich chorób oraz tzw. dobrostanu zwierząt. To samo dotyczy utrzymania ziemi rolniczej w dobrej kulturze, realizacji wymogów środowiskowych itp. W nowych krajach członkowskich, w tym w Polsce, część wymogów dotyczących *cross compliance* zacznie obowiązywać od 2009 r. lub później.

D. Stopień oddzielenia płatności od produkcji (*decoupling*) oznacza propozycję takiego sformułowania płatności, aby nie były one powiązane z produkcją, w szczególności w kategoriach i kryteriach wynikających z danych historycznych, jak np. plon referencyjny. Podstawowe znaczenie mają mieć takie rozwiązania jak spełnianie wymogów utrzymania ziemi w dobrej kulturze, realizacja zasad ochrony środowiska naturalnego i ochrony ziemi oraz zapewnienie bezpiecznej żywności. Oznacza to także możliwą poprawę alokacji zasobów produkcyjnych i produkcji w stosunku do sytuacji rynkowej, tj. mechanizmów rynkowego dostosowania, szczególnie poprzez mechanizm cen rynkowych.

E. Budżet: przewidywano, iż przeprowadzona ocena WPR nie wniesie istotnych zmian budżetowych na lata 2007-2013, poza zmianami pomiędzy filarem I i II, wyższym poziomem modulacji i ewentualnym finansowaniem instrumentów interwencji rynkowej. Polskie środowiska rządowe, gospodarcze i środki przekazu często formułowały pogląd, iż WPR, a także polityka spójności nie mają charakteru przyszłościowego. W części dotyczącej



strategii rozwoju rolnictwa polskiego wskazywano, co potwierdza także stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>7</sup>, na strategię procesu doganiania (*catching-up*) i wyrównania poziomu gospodarczego w systemie ekonomicznym UE.

Istotną kwestię postawiono w tym samym dokumencie, przeciwstawiając się renacjonalizacji WPR, przytaczając argumenty dotyczące ewentualnego osłabienia polityki rolnej (WPR) jako polityki wspólnotowej o ważnym sensie ekonomicznym, społecznym i rozwojowym, przenoszeniu ciężarów finansowania tej polityki na kraje mniej zamożne, co może prowadzić do naruszenia konkurencji między rolnikami różnych państw członkowskich, gdy nie ma szans wsparcia budżetowego. Ten istotny element charakteru Wspólnej Polityki Rolnej i wynikający z zasad np. solidarności rozwojowej i ekonomicznej, rozważany jest w kilku miejscach tej pracy podobnie jak w innych opracowaniach polskich.

Koncepcje i dyskusje dotyczące stopniowego wycofywania i zmniejszania płatności bezpośrednich są odrzucane przez część krajów (2008: Czechy, Niemcy, Węgry, Łotwa, Rumunia, Słowacja), niezależnie od wybranego mechanizmu wdrożenia tych dopłat. Podobne zastrzeżenia dotyczą niekorzystnej sytuacji, w jakiej stawiane są duże przedsiębiorstwa, w tym gospodarstwa spółdzielcze, prowadząc do sztucznego dzielenia większych gospodarstw, tworzenia nowej ekonomiki skali produkcji i konkurencyjności.

E. Instrumenty rynkowe: dotyczą dyskusji i analizy poszczególnych mechanizmów rynkowych WPR, np. kwotowania produkcji (mleko), ograniczania interwencji rolnych i liberalizacji handlu produktami rolno-żywnościowymi. Polska jest szczególnie zainteresowana w zwiększeniu produkcji mleka w drodze zwiększenia kwot mlecznych. Porozumienie o utworzeniu jednolitej Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych (WORR) ma być sposobem uproszczenia warunków funkcjonowania rynków oraz realizacji programów rozwoju wsi.

Przeгляд WPR 2008/2009 r. uzyskał szczególne znaczenie wobec nowych zjawisk, jakie występują w obecnym etapie kształtowania się Wspólnot Europejskich, w tym Wspólnej Polityki Rolnej. Jest to także etap podsumowania dyskusji i ocen pierwszego 50-lecia historii europejskiego procesu integracyjnego (obecnie UE-27) oraz podstawowych ocen odnoszących się do pierwszego 5-letniego funkcjonowania UE po ostatnim, największym w jej historii, zwiększeniu liczby członków UE (2004 r. – 10 krajów, 2007 r. – 2 kraje), głównie byłych krajów socjalistycznych, w tym Polski. Z punktu widzenia fundamentalnych dla Unii,

---

<sup>7</sup> Por. *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej wobec wyzwań oceny funkcjonowania WPR*, cyt. wyd. s. 21.



od momentu jej kreacji, zagadnień rolnictwa, rynku rolno-żywnościowego i obszarów wiejskich, był to także moment szczególny: analitycy wskazują z jednej strony na historyczny sukces UE w rozwiązywaniu problemów rolniczo-żywnościowych, z drugiej zaś rozwiązanie to i jego konsekwencje, np. produkcyjne, strukturalne i społeczne umniejszają rolę gospodarstwa rolniczego w strukturze i dynamice rozwojowej UE i przesuwają zainteresowania krajów Unii ku innym, nowym kierunkom rozwojowym: nowoczesnej techniki, nauki, pogłębienia procesów integracyjnych i przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego oraz procesów przystosowawczych i rozwojowych charakterystycznych dla okresu współczesnych tendencji gospodarczych i globalnych.

W ten sposób następuje nie tylko zmiana ogólnych celów i uwarunkowań funkcjonowania i rozwoju UE, ale także kształtuje się nowe otoczenie i powstają nowe wymagania dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej, rozwoju obszarów wiejskich i rozwiązywania problemów rolno-żywnościowych Polski, Unii Europejskiej i świata. Przegląd WPR nabrał w tej sytuacji szczególnego znaczenia: pojawiły się, bowiem istotne kwestie strategiczne dotyczące przeglądu WPR i jej rezultatów wobec potrzeb i strategii rozwoju Polski do i po roku 2013. Polska wkracza bowiem w okres realizacji strategii rozwoju kraju do 2013 r., której ważną, samodzielną częścią jest wizja i strategia rozwoju rolnictwa i wsi<sup>8</sup>. W praktyce gospodarczej i rozwoju UE, w tym także dotyczącej gospodarki rolno-żywnościowej, w ograniczonym zakresie występuje rozumienie poziomu rozwoju, np. zachodnich i wschodnich krajów UE. Stosowanie tych samych kryteriów i narzędzi oraz decyzji dla obu grup krajów, może być źródłem ich nieadekwatności do zróżnicowanych poziomów gospodarczych i społecznych (np. zakresu samoorganizacji społeczności rolniczych i wiejskich czy też przykładu roli spółdzielczości rolniczej w Danii i Polsce). Znajduje to obecnie np. swój wyraz w odwrotnym ukształtowaniu dopłat rolniczych w krajach biednych (niższe dopłaty) i w krajach bogatych – dopłaty wyższe. Nie dysponujemy materiałami, które mogłyby dokumentować sprzeczność tej zasady z teoretycznymi podstawami europejskiej polityki konwergencji i spójności gospodarczej UE. Na tym etapie WPR w latach 2007-2009 wielokrotnie zwracano na to uwagę.

---

<sup>8</sup> Chodzi przy tym nie tylko o Polskę, ale całą UE i jej integracyjną spójność. Jak łatwo zauważyć, w odróżnieniu od pierwszych dekad funkcjonowania Wspólnot Europejskich, rola, znaczenie i dramatyzm problemów rolnych i żywnościowych ulega ciąglemu obniżeniu i jest to najpewniejszy argument o pozytywnej ocenie zainicjowanej u progu 50-lecia UE dyskusji o koncepcji i realizacji WPR jako drogi rozwiązania europejskiej kwestii wyżywienia oraz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Por. F. Tomczak, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Program Wie-ioletni, Raport nr 125, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

Strategie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich UE, przygotowane w ramach prac strategicznych Unii Europejskiej, których odbiciem jest budżet UE i przyjęte zasady prawno-finansowe wspierania rozwoju Unii, z wykorzystaniem funduszy strukturalnych i funduszy finansowania WPR. Zarówno strategia rozwoju kraju, jak i strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich zostały przyjęte, akceptowane i weszły w stadium realizacji w ramach całej UE. Jednocześnie są one realizowane przez Polskę w specyficznych warunkach, w części odmiennych od przyjmowanych w okresie wstępnych ustaleń strategicznych, podejmowania decyzji rządowych i realizacyjnych w okresie szybko zmieniających się relacji zachodzących w otoczeniu makroekonomicznym i rolnictwa oraz gospodarce globalnej (światowej). Zdefiniowanie, określenie i możliwie szczegółowa analiza tych zmian (proponowanych, akceptowanych, realizowanych) i określenie ich możliwego wpływu na opinie dotyczące problemów Polski, w tym ogólnych i szczegółowych rozwiązań pojawiających się w toku przeglądu WPR, konstruowanie budżetu UE i budżetów krajowych i wpływ na ewentualnie pożądane zmiany WPR i ich wstępna ocena jest ważnym sposobem logicznego i wyważonego postępowania w tym zakresie.

Ideą tych prac jest pytanie: czy UE może się rozwijać na skalę wyzwań rozwojowych i globalnych przy relatywnie zmniejszającym się budżecie i czy inwestycje prywatno-rynkowe są w stanie właściwie odpowiadać na te wyzwania. Pochodną są tu także decyzje dotyczące wielkości i struktury budżetu rolnego UE i Polski, co ma kluczowe znaczenie dla dalszego rozwoju spójności Polski i Unii, a zwłaszcza z jasno ujmowanej perspektywy zmniejszenia (nadrabiania) dystansu rozwoju polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. To pozwalać może na ewentualne zdefiniowanie poglądów dotyczących polskiej polityki gospodarczej i WPR zarówno w obecnym okresie (do 2013 r.), jak i po 2013 r. Polska ma ustalony 3-krotnie rosnący budżet na rolnictwo i rozwój wsi do 2013 r., przy relatywnym zmniejszeniu budżetu rolnego w UE. Oznacza to, że kraj jest w pewnym zakresie uprzywilejowany w przydziale funduszy UE, w tym głównie przeznaczonych na Rozwój Obszarów Wiejskich.

Są dwa inne niż wysokość danego budżetu ważne problemy finansowania rolnictwa:

- realne jego wykorzystanie i wewnętrzna struktura (w części rolnictwo – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG), w części wsi i np. przetwórstwa – Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i w części podlegającej zmianom, w związku z przygotowaną z dużą determinacją reformą WPR, która będzie realizowana po 2013 r.),
- wielkością i koncepcją budżetu rolnego Unii po 2013 r.

Obie kwestie mają dużą wagę dla Polski. Polska przyjęła formę realizacji płatności rolnych i ROW, która nie zapewnia wystarczającego priorytetu dla wzrostu potencjału i konkurencyjności polskiego rolnictwa. To jest jednak możliwie do skorygowania w okresie do 2013 r. Pochodną słabości koncepcji finansowania prokonkurencyjnego rolnictwa i obszarów wiejskich jest mało nowoczesne podejście do przyszłej reformy WPR. Dominują sugestie unijne, ciągle dość dalekie od polskiej rzeczywistości i od wyzwań światowych.

Polska polityka rolna, produkcyjna i dochodowa nie zapewnia dobrych warunków poprawy sytuacji dochodowej rolnictwa przez wzrost produkcji, jej konkurencyjności i efektywności. Są poważne rezerwy w tym zakresie, nawet w granicach limitów (kwot) produkcyjnych. Podstawową słabością jest brak nowoczesnego programu perspektywicznego i sił realizacyjnych rolnictwa, jego specjalizacji i rozwoju regionalnego. Program taki nie został przygotowany jako podstawa PROW i wykorzystania funduszy rolnych. Oznacza to także, że występuje potrzeba podjęcia bliższej analizy kilku dalszych problemów reformy WPR na tle rozwoju perspektywicznego kraju, wynikających z aktualnie zgłoszonych do dyskusji przez Komisję Europejską, rząd Polski i środowiska naukowe dotyczące budżetu, modulacji, *cross compliance*. Wszystkie obecne działania mają służyć praktycznemu przygotowaniu i zrozumieniu drugiej, szczegółowej dyskusji o reformie i zmianach WPR po roku 2013.

Etap dyskusji dotyczącej genezy i uzasadnień zmian WPR w obecnym okresie 2007-2013, obejmuje zdefiniowanie, prezentację i interpretację dwu grup ustaleń. Pierwsza dotyczy ewolucji argumentacji, uzasadnień, mechanizmów i zakresu zmian, jakie dokonały się przed obecnym okresem oceny WPR. Przedstawiona uprzednio część jest próbą podsumowania zmian WPR od czasu sformułowania tej polityki (Traktat Rzymski 1957) do okresu największego rozszerzenia Unii o 10 nowych krajów (2004). Z analizy ewolucji WPR realizowanej do 2004 r. wynika, iż jej zasadniczą cechą był proces zwiększania zakresu i metod interwencjonizmu agrarnego (głównie rynkowego), a następnie przejście do ograniczenia i zmian form i zakresu wspierania rolnictwa także realizowanych głównie na zasadzie analizy i decyzji wynikających z bieżących i wieloletnich dyskusji i badań rynkowych. Przypomnieć także należy, iż analiza celów strategicznych WPR i ich realizacji wskazywała, że droga rozwoju rolnictwa kształtowana była głównie poprzez parametry ekonomiczne (łącznie ze wzrostem wydajności pracy i dochodów), aktywne mechanizmy przemian strukturalnych (np. odpływ siły roboczej zatrudnionej w rolnictwie), przemiany struktury agrarnej oraz szybkie przemiany techniczne i organizacyjne produkcji rolniczej (wzrost skali produkcji, proces

koncentracji, unowocześnienie techniczne i biologiczne rolnictwa). Jednocześnie UE-15 jako ekonomicznie zintegrowany obszar, należał w całości do najwyższej rozwiniętych gospodarczo obszarów świata i cechował się odpowiednimi wskaźnikami ekonomicznymi najczęściej wysoko różniącymi się na korzyść tych krajów w stosunku do całej grupy nowych krajów przyjętych do UE w 2004 r.

Druga grupa uzasadnień wynika z analizy zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego „starych” i nowych krajów Unii Europejskiej. Na obecnym etapie oceny i zmian WPR, uzyskanych doświadczeń i wysokiego poziomu gospodarczego całej Unii jako grupy gospodarczej, UE kreuje i utrwała nowe uwarunkowania stanu i skuteczności funkcjonowania Unii, rozpoznanie i umiejętności wpływu na zachodzące procesy, nową skalę wszelkich problemów i postępowań w ramach całej Unii, co powoduje, że powstaje nowy sens i umiejętności regulowania i godzenia ze sobą, często wzajemnie sprzecznych, interesów poszczególnych grup ludności (w tym rolników), regionów i państw. W rezultacie tej tendencji, intensyfikowane są europejskie procesy konwergencyjne w rozwoju gospodarczym i społecznym w tym także procesy wyrównawcze obu grup krajów UE-27, tj. grupy zamożniejszej UE-15 („stare” kraje UE) i grupy UE-12, nowi członkowie UE od roku 2004 i 2007. W ten sposób obecny okres analiz i zmian WPR obejmuje ocenę polityki rolnej praktycznie ukształtowanej przed członkostwem przyjętej w latach 2004-2007 grupy krajów. Nowe kraje członkowskie UE muszą możliwie dobrze wykorzystać wynikające stąd szanse negocjacji nowych rozwiązań WPR korzystnych dla obu grup państw, tym szczególnie dla nowych krajów członkowskich (także Polski). Na podstawie doświadczeń światowych związanych z rozwojem gospodarczym i obecnymi uwarunkowaniami tego rozwoju, ustalić można szczególną wartość systemów ekonomicznych o charakterze międzynarodowym i integracyjnym, charakterystycznych dla Unii Europejskiej.

Z każdym kolejnym okresem polskiego członkostwa w UE, począwszy od 01.05.2004 r. utrwała się przekonanie wynikające z akumulujących się doświadczeń procesów integracyjnych, iż funkcjonowanie i rozwój Unii oraz Wspólnej Polityki Rolnej umożliwił ocenę szans, zadań, możliwości i korzyści wynikających z procesu integracyjnego oraz formułowania interpretacji tych procesów z punktu widzenia Polski. Różnorodne badania społeczne i gospodarcze potwierdzają, iż wraz z wejściem do UE dokonany został decydujący krok ku nowej jakości ogólnego rozwoju gospodarczego a także poziomu i stanu rolnictwa oraz polityki rolnej. Z tego punktu widzenia jest to nowa jakość krajowych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych współczesnego rozwoju polskiej gospodarki rolnej, żywnościowej i wiej-

skiej. Zmiana tych uwarunkowań w porównaniu do dotychczasowych zasad rozwojowych wsi i rolnictwa (zarówno w okresie gospodarki planowej jak i w okresie transformacyjnym), zapewnia wejście na nową, europejską i narodową ścieżkę rozwoju przyspieszającą wszystkie podstawowe procesy rozwojowe i konwergencyjne gospodarki polskiej z gospodarką najwyższej rozwiniętych krajów UE. Dotychczasowy okres doświadczeń realizacji WPR wskazuje, że osiągnane zostają wszystkie możliwości i korzyści przewidywane swego czasu dla procesu integracyjnego<sup>9</sup>.

Dotyczy to w szczególności kilku podstawowych procesów rozwojowych.

A. Przyspieszenia ogólnego rozwoju gospodarczego, co stwarzało nową szansę dla rozwoju gospodarki rolno-żywnościowej w formie nowoczesnej integracji i powiązania z rozwojem gospodarczym kraju i siłami zmian wynikających ze wzrostu popytu na żywność, zwiększenia dochodów rolniczych i zatrudnienia pozarolniczego. Trwałe tempo możliwe wysokiego poziomu wzrostu gospodarczego stworzyło realną szansę takich przemian. Polska wchodząc do wspólnego rynku krajów bogatych uzyskała szczególne możliwości przyspieszenia postępu technologicznego, zwiększenia inwestycji i międzynarodowej współpracy gospodarczej. Taka nadzwyczajna droga przyspieszenia rozwoju gospodarczego jest też szansą wzrostu efektywności, konkurencyjności i dochodowości rolnictwa polskiego.

B. Rozszerzenie możliwości rynkowych, wynikające z szybkiego wzrostu produkcji i eksportu rolno-żywnościowego, głównie dzięki przejściu do wyższego poziomu wspierania i ochrony rolnictwa. Polska uzyskała nowe szanse zbytu produktów rolno-żywnościowych, szczególnie wysoko przetworzonych, oryginalnych jakościowo i smakowo. Występuje też rozszerzenie rynku rolniczych środków produkcji, zwierząt zarodowych czy też produktów ekologicznych, przyspieszenie zmian struktury agrarnej, zwiększenie stopnia finansowania rolnictwa, polepszenie wykorzystania potencjału produkcyjnego, korzyści zwiększonej skali produkcji i specjalizacji, przyspieszenie rozwoju regionalnego, możliwości przesunięcia produkcji rolnej z zachodu na wschód, wykorzystanie szans glebowych, klimatycznych i bioróżnorodności obszarów rolnych, przyspieszenie postępu technicznego i biologicznego, czy też wykorzystania szansy zmniejszenia zatrudnienia rolniczego.

---

<sup>9</sup> W Polsce, podobnie jak w innych państwach UE, dużo uwagi poświęca się badaniom ekonomiczno-rolniczym i konkluzjom wynikającym z tego dla polityki rolnej i praktyki rolniczej. W zakresie interesujących nas problemów zmian Wspólnej Polityki Rolnej UE, konsekwencji tych zmian dla polityki rolnej i obszarów wiejskich i ich wpływu na rozwój rolnictwa polskiego i źródeł finansowania tego rozwoju ma ważne znaczenie praktyczne i teoretyczne. Dla przykładu wymienić można grupę interesujących i ważnych opracowań z tego zakresu (por. *Bibliografia* dotycząca niniejszego opracowania).

C. WPR stworzyła od początku nowe możliwości przyspieszenia reform strukturalnych w rolnictwie i stopniowego zniesienia podstawowego ograniczenia rozwojowego kraju, tj. rozdrobnienia strukturalnego rolnictwa polskiego. Proces ten zapoczątkowany w uprzednich dekadach (np. powszechne zatrudnienie rolników w zakładach przemysłowych w okresie forsownej industrializacji), kontynuowany jest (jeśli pominiemy okres transformacji systemowej), coraz bardziej intensywnie, a jednocześnie realizowany proces zmiany struktury agrarnej w kierunku koncentracji i specjalizacji gospodarstw, wyższej efektywności i wydajności gospodarowania przy jednoczesnej stymulacji procesów koncentracji strukturalnej (zmniejszenie liczby gospodarstw, zwiększenie skali i efektywności produkcji, postępu technicznego, organizacyjnego itp.). Procesy te zachodzą mimo trudności i ograniczeń wynikających z opóźnień i bieżących trudności gospodarczych.

D. Wspólna Polityka Rolna ma dwa główne elementy – politykę stabilizacji rynku i politykę strukturalną. Podstawowe zasady realizacji związanych z tymi politykami celów ustalane są na wiele lat naprzód na podstawie sytuacji wspólnego rynku produktów rolnych i żywnościowych w ramach UE, wraz z odpowiednią interwencją regulacyjną i wpływania na poziom cen rolnych i inne uwarunkowania w taki sposób, aby zapewniały one osobom w pełni zatrudnionym w rolnictwie, dochód porównywalny z dochodami osób zatrudnionych poza rolnictwem, a także stabilizację rynku rolnego i jego ochronę. Objęcie Polski WPR zapewniło w ten sposób korzystne warunki rozwoju produkcji, a zwłaszcza stabilizacji rynku rolnego (regulacje cenowe, rynkowe, produkcyjne i handlowe).

E. Członkostwo Polski w UE i WPR zapewnia szansę zwiększenia wykorzystania, zwykle intensywnego, rolniczego potencjału produkcyjnego, przede wszystkim poprzez znaczny postęp w rozwiązaniu (jak dotąd częściowym) jednej z największych bolączek polskiego rolnictwa, tj. braku stabilnych warunków produkcji i wynikającego z tego bardzo zmiennego i niskiego dochodu rolniczego. W tym sensie doświadczenia członkostwa Polski w UE wskazują, że objęcie naszego kraju pełnym zakresem WPR, w tym dopłatami bezpośrednimi i działaniami zapewniającymi rozwój produkcji rolniczej dochodowej i przyjaznej środowisku oraz nowe możliwości rynkowe i zatrudnienia, a także przemiany strukturalne rolnictwa w ramach polityki rolnej UE stały się jedną z głównych szans rozwoju rolnictwa polskiego. Kraj dysponuje znacznym potencjałem produkcyjnym w skali Europy, wykorzystywanym dotąd w niepełnym zakresie zarówno pod względem warunków przyrodniczych, jak też warunków ekonomicznych (np. dotychczasowe wykorzystanie



zasobów siły roboczej, ziemi i wyposażenia technicznego odpowiada zaledwie poziomowi krajów średnio rozwiniętych, a więc nie współczesnym potrzebom i ambicjom Polski).

F. Dotyczy to także ważnych części ekonomii agrarnej obejmującej korzyści skali produkcji, specjalizacji, postępu technicznego, organizacyjnego itp. Cele rozwojowe rolnictwa sformułowane przez UE przyniosły przyspieszenie procesów koncentracji, specjalizacji produkcji, przystosowanie do potrzeb rynkowych kraju, wzrost wydajności i efektywności produkcji, rosnące efekty konkurencyjności itp.

G. Współczesny rozwój rolnictwa zróżnicowany regionalnie traktować można jako szanse rozwojowe, szczególnie obszarów biedniejszych, co związane jest z działaniem sił wyrównujących rozwój obszarów wiejskich, funkcjonowania wielu programów rozwojowych dotyczących zarówno rolnictwa jak i regionów czy też poszczególnych działań. Powstają realne możliwości rozwojowe wynikające z szansy nowego rozmieszczenia regionalnego rolnictwa w kierunku obszarów o najniższych kosztach produkcji (delokalizacja). Związane jest to także z potrzebą ograniczenia zbyt wysokiej intensywności produkcji rolniczej i nakładów na rolnictwo w wielu najbogatszych regionach Europy Zachodniej. Co prawda rolnictwo polskie ma tu pewne ograniczenia, np. niski poziom żyzności naturalnej, złe położenie rolnicze wielu rejonów, opóźnienie techniczne, zawodowe itp., co utrudnia rozwój i konkurencyjność rolnictwa polskiego, ale stwarza jednocześnie także znaczne szanse rozwojowe np. przyspieszenie dywersyfikacji gospodarstw, wielofunkcyjność rolnictwa, bioróżnorodność, szanse postępu biologicznego, efekty przemian demograficznych, w tym zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie, co zwiększa możliwości przyspieszenia procesów modernizacyjnych rolnictwa poprzez postęp techniczny i zwiększenie wydajności, dochodowości i nowoczesności organizacji i produkcji, np. stale rekonstruowanych gospodarstw rolnych (rodzinnych).

Dla rolnictwa polskiego podstawowym problemem ekonomicznym, strukturalnym i organizacyjnym jest nieprzystosowana do współczesnego etapu rozwoju kraju, szczególnie odczuwalna od czasu członkostwa Polski w UE, struktura agrarna. Po pierwsze – rolnictwo polskie z jednej strony wykazuje, w obecnych warunkach transformacji gospodarczej i integracji europejskiej, korzystną reakcję i zachowania na nowe warunki funkcjonowania, np. adaptację do wymogów konkurencyjnego europejskiego rynku rolniczo-żywnościowego i zasad WPR na poziomie gospodarstwa i gminy. Z drugiej strony wskazuje się, że rolnictwo okazało się słabym graczem (organizatorem) na coraz bardziej skomplikowanym i agresywnym rynku rolniczo-

żywnościowym. To ostatnie zjawisko podkreśla negatywne znaczenie ciągle rozdrobnionej struktury agrarnej, tj. dysparytetu pomiędzy współczesnymi wymaganiami w stosunku do rolnictwa a jego potrzebami, np. inwestycyjnymi, a istniejącą strukturą skali wielkości gospodarstwa i produkcji w tych gospodarstwach oraz formułowaną i realizowaną polityką rolną<sup>10</sup>.

Analiza tych zjawisk wskazuje, że Polskę ciągle czeka pilna potrzeba przyspieszenia przemian strukturalnych rolnictwa w wyścigu gospodarczym pomiędzy wydajnością i dochodowością rolnictwa a osiągnięciami w tym zakresie innych gałęzi gospodarki narodowej oraz wynikami polskiego rolnictwa rodzinno-chołopskiego o małej skali produkcji i niskiej wydajności pracy w stosunku do innych działów gospodarki narodowej. Rodzi to także kontrowersję pomiędzy wymaganiami współczesnego rynku rolno-żywnościowego a potencjałem i możliwościami produkcyjnymi relatywnie małych rolniczych jednostek produkcyjnych (np. występujące opóźnienie i dysparytet dochodowy). Współczesny rozwój społeczno-gospodarczy wymaga przyspieszenia zachodzących tu przemian. Małe gospodarstwa rodzinne coraz wyraźniej znajdują się pod presją rozwojową wskazującą na ich zwiększającą się dysfunkcyjność ekonomiczną, społeczną i ekologiczną. Oznacza to, że jest to szczególnie ważne kryterium oceny zasad i relacji WPR i krajowej polityki rolnej oraz propozycji ich zmian w obecnym okresie formułowania nowych rozwiązań dotyczących WPR, tj. zgodności podstawowych krajowych tendencji rozwojowych z tendencjami dominującymi w zintegrowanej Europie.

Obecne uzasadnienia potrzeby zmian WPR wynikają z doświadczeń realizacji uprzednich kolejnych instrumentów i rozwiązań rynkowych i pozarynkowych tej polityki. Po uprzednim okresie programowania zmian i doświadczeń realizacji WPR Komisja Europejska (05.07.2007 r.) przyjęła sformułowany przez Polskę Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w wysokości ok. 17,2 mld euro (w tym ok. 4 mld euro wkład krajowy). PROW dopełnia finansowanie rolnictwa polskiego w ramach WPR dokonywane w formie płatności bezpośrednich, dopłat specjalnych i dopłat do rynku rolnego w wysokości ponad 13 mld euro<sup>11</sup>. Podkreśla się historyczne znaczenie programu PROW dla Polski, akcentując jednocześnie jego korzystne znaczenie dla UE ze względu na limitowanie i dyscyplinowanie rozwoju potencjału produkcyjnego rolnictwa polskiego na relatywnie niskim

<sup>10</sup> Por. np. F. Tomczak, *Rozwój rolnictwa światowego. Uwarunkowania i konsekwencje dochodowe*, IERiGŻ, Warszawa 2000.

<sup>11</sup> Por. M. Brzóska, *Przesłanki i problemy rozwoju obszarów wiejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, [w:] S. Zięba, A. Kowalski (red.), *Rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.



poziomie z lat kryzysu, powiększa stopień unarodowienia finansowania polskiej WPR i odkłada w czasie część należnego jej finansowania. Orientuje ponadto polską politykę rolną na rozwój obszarów wiejskich, a w mniejszym zakresie na bezpośredni rozwój i modernizację rolnictwa (powiększenie jego konkurencyjności), co powinno być głównym celem polskiego rolnictwa, a także ochronę środowiska i socjalne potrzeby wsi.

Analiza i ocena WPR w całym okresie 50-lecia jej formułowania i realizacji świadczy, iż polityka ta jako nowy europejski projekt społeczno-ekonomiczny, o wielkim historycznym znaczeniu, zrealizowała swe cele. Jednocześnie europejski sukces WPR podważany jest przez autonomię (niezależność) krajów członkowskich UE i krajowe tendencje dośrodkowe i odśrodkowe oraz zachodzące ogólne zmiany gospodarcze: uprzednio przemysłowe, rolnicze i usługowe a obecnie rynkowo-finansowe.

Sukces WPR wynika z jej ewolucji, uproszczenia, zainteresowania państwa i polityki krajowej integracją wewnętrzną Unii, zmniejszeniem gospodarczej roli rolnictwa itp. Zmiany, ewolucja i procesy przystosowawcze zachodzące w ramach WPR charakteryzują się dużą częstotliwością i dynamiką. Wskazują one jak zróżnicowany oraz trudny koncepcyjnie i organizacyjnie jest cały system WPR i jaką rolę spełniają w tej ewolucji rozwiązania ekonomiczne i organizacyjne, rozwój gospodarczy, możliwości pozarolniczego rynku pracy, a także doświadczenia i zmiany generacyjne w rolnictwie. Występuje tu i działa mechanizm ekonomiczny koncentracji rolniczych czynników produkcji i rezultatów działalności rolniczej w coraz mniejszej liczbie jednostek produkcyjnych, a jednocześnie coraz większych i lepiej zorganizowanych. Rozwój i ekonomika działalności rolno-żywnościowej charakteryzuje się różnorodnymi ograniczeniami i uwarunkowaniami nie występującymi w innych działach gospodarki narodowej, np. przestrzenny charakter produkcji, poziom i struktura wyposażenia w czynniki produkcji, wpływy uwarunkowań przyrodniczych itp. Dla Polski jest istotne, aby WPR kształtowała nadal instrumenty rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, by efektem przeglądu nie stało się radykalne ograniczenie środków na WPR, do czego zmierzać mogą kraje płatnicy netto do budżetu europejskiego i tendencją sprowadzania polityki rolnej do roli polityki narodowej.

Szansą w tym względzie jest nacisk na wzmocnienie drugiego filara WPR, tj. polityki rozwoju obszarów wiejskich. Unia, dla której Polska jest największym w latach 2007-2013 beneficjentem budżetowym, na filar obejmujący rozwój obszarów wiejskich przeznaczają ok. 20% budżetu WPR. Jednocześnie działania te, jeśli nie wpływają bezpośrednio na warunki produkcji rolnej, są wyłączone z ograniczeń, jakie nałożyła liberalizacja handlu w ramach porozumień WTO. Będzie to nowe wyzwanie dla polskiego rolnictwa,

gdyż liberalizacja handlu wpływać będzie na obniżenie cen i może być korzystna dla konsumentów, zaś dla producentów żywności i rolnictwa może oznaczać radykalne pogorszenie warunków handlu międzynarodowego.

Zrozumiałe jest także przeświadczenie, iż geneza i uzasadnienie zmian WPR nawiązuje do pytań dotyczących przyszłości i bieżących oraz przyszłych dylematów tej polityki. Dla przykładu wymienić można następujące dylematy lub pytania dotyczące przyszłości WPR.

Wspólna Polityka Rolna: dylemat rozszerzenie czy ograniczenie, może nawet rezygnacja z takiej polityki o charakterze ogólnie europejskim i jej zastąpienie przez narodowe polityki rolnicze i nierolnicze.

Wysoki poziom wydatków publicznych na WPR czy też zmniejszenie środków na rolnictwo i przenoszenie większych środków pieniężnych na realizację prorozwojowych celów Strategii Lizbońskiej.

Udzielanie w ramach WPR pomocy dużej grupie beneficjentów, czy jej ograniczanie i skierowanie strumienia płatności głównie do gospodarstw produkujących na rynek.

Czy realizować politykę rozwoju wsi w ramach WPR: już bowiem powstaje problem relacji filar I (WPR) versus filar II (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich).

Pojawiają się w państwach UE grupy, partie lub tendencje przeciwne UE lub WPR, co stwarza kolejne dylematy: a) integracja versus dezintegracja i b) integracja płytka versus integracja głęboka.

W nawiązaniu do tego w stałej debacie nad Wspólną Polityką Rolną Polska postuluje:

- zachowanie wspólnotowego charakteru WPR, szczególnie w zakresie finansowania, jako warunku utrzymania jednolitego rynku w długiej perspektywie i utrzymanie wspólnotowego charakteru WPR;
- utrzymanie dotychczasowej skali finansowania EWPR z budżetu UE;
- zapewnienie równych warunków konkurencji polskiemu rolnictwu na jednolitym rynku;
- możliwie szybkie wyrównanie stawek płatności w całej UE. Wszystkie te postulaty dają się pogodzić z potrzebami i interesami całej UE.

### **1.3. Przegląd (*Health Check*) Wspólnej Polityki Rolnej: zakres, oceny, propozycje**

Proces rozszerzenia Unii Europejskiej i związane z tym rokowania, w szczególności ustalenie dużej grupy okresów przejściowych dla zapewnienia realizacji procesów wyrównawczych w ramach nowej rozszerzonej Unii,

wymagało zarówno ustaleń dotyczących rozwiązań prawnych, integracji instytucjonalnej, zmian infrastruktury np. w związku ze zniesieniem granic wewnętrznych i wzmocnieniem granic zewnętrznych itp. Z tych względów musiały być zrealizowane działania koordynacyjne i wyrównawcze tego etapu, co zapewniały decyzje dotyczące okresów przejściowych i zróżnicowanych kalendarzy rozwiązywania bieżących zagadnień integracyjnych. Procesy integracyjne i wyrównawcze dużej grupy państw zróżnicowanych pod względem poziomu i struktury rozwoju gospodarczego, uprzednich rozwiązań politycznych, zróżnicowań infrastrukturalnych, systemu instytucji gospodarczych itp., musiały być z tego względu realizowane w pewnym czasie i warunkach tworzenia nowej UE-27. Problemy te dotyczyły w szczególności rolnictwa, wsi i obszarów wiejskich UE.

Unia Europejska nie jest strukturą państwową, ale unią państw zachowujących atrybuty suwerenności, stworzoną i ukształtowaną przez doświadczenia 50-lecia jej funkcjonowania. System kierowania, zarządzania i koordynacji odpowiada tym uwarunkowaniom, szczególnie trudnym do kreacji i realizacji w zakresie rolnictwa, obszarów wiejskich i problemów wyżywienia. W tej sytuacji realizacja ogólnych celów statutowych Unii, w szczególności celów rozwojowych i wyrównawczych (spójnościowych i konwergencyjnych), musi być zrealizowana w pewnym czasie i warunkach ekonomicznych, a znajduje to swój wyraz w przedstawionej uprzednio charakterystyce ewolucji tej polityki i realizacji jej celów w określonych etapach rozwojowych i czasowych. Trudne wstępne okresy negocjacyjne musiały z tego względu ustalać różne poziomy, granice i czas dla realizacji celów strategicznych i celów bieżących UE-27 oraz ich zróżnicowanie (np. w zakresie dopłat bezpośrednich).

W 2005 r. zapoczątkowana została ważna debata dotycząca przyszłości Wspólnot Europejskich a w ramach definiowania tej wizji zaproponowano projekt nowej reformy Wspólnej Polityki Rolnej. Ocena dotychczasowych efektów WPR, jej zdolności adaptacyjne a także zrozumienie wyzwań dotyczących przyszłości były zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich UE. Ważną część tej ogólnej debaty zapoczątkowały i kreowały dwa ważne kraje Unii: Francja i Wielka Brytania<sup>12</sup>. Dokument dotyczący Francji zawierał w pełni pozytywną ocenę WPR, która odpowiedziała na wyzwania jakie przed nią stały, a dotyczące realizacji decyzji WPR zapoczątkowane reformami 1992 r. wdrażający-

---

<sup>12</sup> *Memorandum on the implementation of the future reformed CAP*, Council of European Union, Brussels 2006; T. Blair, *Vision of the UK Presidency of the EU*, [www.britischesbotschaft.de/eu/news/items](http://www.britischesbotschaft.de/eu/news/items).

mi płatności bezpośrednie, zasadę rozdzielności wsparcia (*decoupling*) i radykalnych zmian tej polityki w kontekście kolejnych rozszerzeń UE, zachodzących procesów globalizacyjnych, wzmocnienia konkurencyjności rynkowej i tendencji spadku cen rolnych oraz realizacji oczekiwań dotyczących ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa i jakości żywności. Zgodnie z tą opinią także reformy WPR z 2003 r. umożliwiły dalsze doskonalenie polityki rolnej przez stabilizację i kontrolę budżetu UE, zorientowanie produkcji rolnictwa na potrzeby rynku i konsumentów, rozwój handlu międzynarodowego, rozszerzenie zasad ochrony środowiska i wielofunkcyjności rolnictwa, wspieranie produkcji surowców energetycznych itp.

Wielka Brytania oceniała WPR w dużym zakresie odmiennie, uważając WPR (CAP) za najbardziej widoczną i najdroższą politykę wspólnotową UE, pozostającą w sprzeczności, według tej opinii, z potrzebami Europy i wyzwaniem globalizacji. W wymiarze międzynarodowym, polityka ta jest przedmiotem krytyki, powoduje napięcia w handlu międzynarodowym państw UE, nakłada koszty na kraje rozwijające się itp. W układzie wewnętrznym obciąża dużymi kosztami konsumentów i podatników, jest nieefektywna we wspieraniu farmerów i środowiska wiejskiego.

W efekcie tak formułowanej opinii Wielka Brytania nie żądała, co prawda, natychmiastowej renegotjacji WPR, ale też nie wyrażała zgody na rozwiązanie nowej perspektywy finansowej nie rozpoczynającej zmian prowadzących do nacjonalizacji budżetu Unii (przynajmniej do połowy okresu budżetowego 2007-2013), co praktycznie oznaczało postulat likwidacji systemu wsparcia dla rolnictwa, pełną liberalizację rynków rolnych i ograniczenia wsparcia dla programów agrosrodowiskowych i oddziaływań na rozwój obszarów wiejskich. Tym niemniej, według tego poglądu, ewentualne fundamentalne zmiany WPR powinny być ustalone do 2013 r., a następnie realizowane. To ostatnie stwierdzenie zgodnie przyjęte zostało jako zapowiedź brytyjskiej presji na zmianę WPR po 2013 r. W istocie była to korzystna, ze względu na uwarunkowania rozwoju rolnictwa w Wielkiej Brytanii, koncepcja potrzeby liberalizacji WPR, zmniejszenia dopłat dla rolników, większego otwarcia rynków międzynarodowych, np. poprzez zniesienie ceł oraz odebranie dopłat od produkcji.

Propozycje te uznano za wezwanie do radykalnej reformy Wspólnej Polityki Rolnej. Autorzy polscy zauważyli, iż jest to potwierdzenie starego sporu pomiędzy zwolennikami Europy politycznej a zwolennikami Europy

srowadzającej się do wspólnego rynku<sup>13</sup>. Na tej podstawie priorytetów politycznych pojawiły się propozycje stałego utrzymania wielkości budżetu UE na poziomie 1% PKB i poważnego ograniczenia wydatków na WPR<sup>14</sup>.

W latach 2007-2009, ze względu na potrzebę oceny tego etapu i sformułowania nowych zasad lub rozwiązań w tym zakresie, dokonany został przegląd i ocena funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej (*Health Check*) i sformułowane konkluzje, z których także wynikają odpowiednie wnioski i implikacje dla Polski. Wyniki tego etapu przeglądu WPR, zapoczątkowanego w 2006 r. ogłoszono w 2008 r.<sup>15</sup> Ocena ta oczekiwana była z dużym zainteresowaniem, chociaż wcześniejsze sygnały wskazywały, iż nie należy się spodziewać rewolucyjnych propozycji zmian w funkcjonowaniu WPR. W okresie dyskusji i formułowania propozycji ewentualnych zmian WPR od 2013 r. (częściowo od 2007 r.) pojawiały się w gospodarce światowej, tj. w skali globalnej zjawiska, które musiały zostać uwzględnione w ustaleniach i propozycjach dotyczących oceny *Health Check*. Należą do nich następujące tendencje:

- bardzo wysoki, nie spotykany od kilkudziesięciu lat wzrost cen żywności, zwłaszcza zbóż;
- gwałtowne kurczenie się światowych rezerw zbóż (osiągnięcie najniższego poziomu tych rezerw od lat 80. ub. wieku);
- nasilenie się procesów spekulacyjnych produktami rolnymi na rynkach międzynarodowych;
- najsilniejszy od czasu szoku naftowego w latach 70. ub. wieku, wzrost cen paliw, a następnie spadek cen, tj. zwiększenie amplitudy wahań i niepewności cen;

---

<sup>13</sup> K. Iszkowski, *Dwa scenariusze dla Europy. „Reforma” Wspólnej Polityki Rolnej a logika Unii walutowej*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, *Przyszłość Europy – Wyzwania globalne – Wybory strategiczne*, WSB, Nowy Sącz 2006.

<sup>14</sup> Polskie środowisko ekonomiczno-rolnicze wypowiada się za zwiększeniem obu tych wskaźników. Realizacja wielkich zadań gospodarczych integrującej się Europy (szczególnie procesów konwergencji ekonomicznej, infrastrukturalnej, stopy życiowej itp.) będzie ograniczona wydajnością pracy, płac i budżetów w bogatszych i biedniejszych krajach UE, a to jest sprzeczne z ogólną ideą integracyjną Unii Europejskiej.

<sup>15</sup> Komisja Europejska opublikowała (maj 2008) obszerny zestaw dokumentów pt. „*The Health Check of the CAP reform. Impact assessment of alternative policy options*”. Jest to szczegółowa analiza zakresu, treści i różnych wersji (opcji) proponowanych rozwiązań. Ze względu na charakter analizy poszczególnych zagadnień np. definiowania Single Payment Scheme (SPS), sposobów implementacji tego modelu łącznie z określeniem różnorodnych opcji, rozszerzone zostały pola wyboru polityków, decydentów i specjalistów agrarnych. To samo dotyczy innych opcji: dopłat indywidualnych, interwencji zbożowej i odłogowania, kwot mlecznych itp. Materiały zawierają także szczegółowe uzasadnienia podstaw decyzji i propozycji Komisji, wyjaśnienia i regulacje referowanych rozwiązań itp. Obecne oceny i konkluzje dotyczące WPR będą w różnym zakresie kontynuowane przez następane lata aż do ostatecznego ustalenia nowych zasad WPR na lata 2014-2020.

- przyspieszony wzrost konkurencji o zasoby ziemi i wody (wykorzystywanych zarówno na cele żywnościowe jak i nieżywnościowe);
- niepowodzenia negocjacji handlowych WTO w ramach Rundy Doha i powrót tendencji protekcyjnych w wielu krajach świata;
- pojawienie się i nasilenie światowego kryzysu finansowego, a następnie trwająca (2009 r.) dominacja problemów wynikających z tego kryzysu.

Dodatkowo przegląd WPR zbiegł się w części z przeglądem innych ważnych elementów funkcjonowania Unii Europejskiej, a zwłaszcza jej polityki budżetowej i polityki spójności.

Jednocześnie współczesna dyskusja dotycząca ustalenia ewentualnych nowych celów, zasad i instrumentów WPR jest obecnie bardziej skomplikowana niż było to na uprzednich etapach zmian tej polityki. Wymienić można kilka przyczyn tego stanu:

- znacznie wzrosła liczba krajów członkowskich UE (z 15 do 27), a Unia stała się nie tylko większa, ale i bardziej zróżnicowana pod względem ekonomicznym, kulturowym i przyrodniczym. Zróżnicowały się też potrzeby i oczekiwania regionów i krajów członkowskich związane z WPR;
- wyraźnie zmniejsza się znaczenie instrumentów interwencji rynkowej, a rośnie znaczenie instrumentów wspierających pozarynkowe funkcje rolnictwa, a także wspierających rozwój obszarów wiejskich. Te dwie ostatnie grupy instrumentów są bardziej skomplikowane od instrumentów Filaru I WPR, tj. instrumentów polityki rolnej, z kilku względów: muszą być one dobrze dostosowane do lokalnych i regionalnych warunków; koszty transakcyjne wdrażania tych instrumentów są stosunkowo wysokie oraz wymagają różnego zakresu współfinansowania ze źródeł krajowych;
- rosną ograniczenia dla polityki rolnej wynikające z ustaleń GATT/WTO i ogólnej presji międzynarodowej, zwłaszcza ze strony krajów słabo rozwiniętych i rozwijających się. Jednocześnie przyjęta została rozsądna wstępna zasada możliwie ograniczonego i zrównoważonego formułowania wniosków i propozycji ewentualnych przyszłych zmian WPR.

W 2007 r. Komisja Europejska w nawiązaniu do doświadczeń reform WPR sformułowanych w 2003 r. podjęła inicjatywę poszukiwania i definiowania nowych rozwiązań, wyzwań i możliwości dalszej modernizacji i udoskonalenia Wspólnej Polityki Rolnej przed jej kolejną przewidywaną reformą



poprzedzoną przeglądem (*Health Check*) stanu WPR po 2003 r., tj. po rozszerzeniu UE w 2004 r. i 2007 r.<sup>16</sup> Przegląd ten miał, według ustaleń Komisji, odpowiedzieć na trzy główne pytania:

- Jak uczynić system dopłat bezpośrednich bardziej efektywnym i mniej skomplikowanym?
- Jak przystosować instrumenty wsparcia rynkowego ustalone uprzednio dla sześciu pierwszych członków Wspólnoty odpowiednio do aktualnych warunków UE i świata w którym żyjemy?
- Jak można konfrontować nowe wyzwania stawiane przed WPR wobec zmian klimatycznych, potrzeb produkcji biopaliw, ekonomiki gospodarowania ziemią, wodą i ochroną zróżnicowania i zrównoważenia środowiska biologicznego?

W trakcie przeglądu rozpatrzono także inne pytania i problemy.

Główne idee omawianego przeglądu zdefiniowano w trzech grupach.

A. Uproszczenie systemu dopłat (*The Single Payment Scheme*) i zwiększenie jego efektywności przez takie działania jak zmiana historycznych podstaw dopłat.

B. Zmiany relacji w strukturze finansowania w kierunku zmniejszenia subsydiowania rolnictwa na rzecz zwiększenia wspierania regionów o małej skali produkcji, ekonomicznych ograniczeniach rozwoju rolnictwa i trudnych warunkach środowiska, stopniowej redukcji poziomu wsparcia dla dużych farm oraz spółek rolniczych, podwyższenie dolnych granic farm upoważniających do wsparcia w ramach WPR oraz zmiany w systemie *cross compliance*.

C. W zakresie instrumentów wsparcia zmiany dotyczyć miały interwencji rynkowej, likwidacji praw odłogowania, zmian w systemie kwot mlecznych (likwidacja do 2015 r.). Przewidywano potrzebę intensyfikacji działań instrumentami WPR wobec nowych wyzwań i możliwości jakie pojawiają się obecnie i w przyszłości, np. zmiany klimatyczne, reakcja na zmiany systemu płatności i redukcji dopłat bezpośrednich, produkcji biopaliw itp.

Według oceny zaproponowanej przez Komisję Europejską (maj 2008) najważniejsze konkluzje wynikające z tego etapu *Health Check of the CAP* oceniono pozytywnie i podtrzymano zapoczątkowane wcześniej reformowanie WPR w kierunku:

- oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji (*decoupling*);
- powiązania tych płatności z wymaganiami dotyczącymi ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt (*cross-compliance*);

---

<sup>16</sup> „*Health Check*” of the Common Agricultural Policy – Fit for New opportunities. 20.11.2007 r. <http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck>. Wersja polska zob. Komunikat Komisji Rady i Parlamentu Europejskiego. Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR, Bruksela, 20.11.2007. KOM(2007)732.

- ograniczenia zakresu interwencji na rynku rolnym (np. rynku żyta);
- zwiększenia znaczenia instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR;
- podtrzymania dążenia do upowszechnienia systemu jednolitej płatności (SPS), wraz z jego uproszczeniem;
- przedłużenia możliwości stosowania jednolitej płatności obszarowej (SAPS) do 2013 r. (ale bez możliwości kontynuowania tego systemu po 2013 r.);
- zniesienia obowiązkowego odłogowania gruntów;
- zniesienia płatności do upraw roślin energetycznych od 2010 r.;
- zwiększenia zakresu oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji na szereg dodatkowych produktów od 2010 r.;
- wprowadzenia możliwości redystrybucji 10% kwoty płatności bezpośrednich w danym kraju na inne potrzeby rolnictwa (np. zarządzanie ryzykiem, dodatkowe wsparcie dla obszarów i sektorów rolnictwa dotkniętych wydarzeniami klimatycznymi czy gospodarczymi);
- wprowadzenie systemu dodatkowej, progresywnej modulacji, w zależności od poziomu płatności na gospodarstwo, realizowano sukcesywnie od 2009 r.

W odniesieniu do Polski system modulacji będzie obowiązywał od 2012 r.<sup>17</sup> W zakresie stosowania instrumentów rynkowych zaproponowano dalsze ograniczenie limitów produkcyjnych i skupu interwencyjnego. Najważniejsze z nich to: zwiększenie kwot mlecznych o 2% w latach 2008/2009 i 1% rocznie w latach 2009-2013: zniesienie interwencji na rynku pszenicy twardej, zniesienie interwencyjnego skupu wieprzowiny i ryżu<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> System modulacji, w tym modulacji progresywnej, obejmuje gospodarstwa otrzymujące ponad 5 tys. euro rocznie. Przewiduje się wprowadzenie tego systemu w Polsce w roku 2012, będzie on obejmował tylko 26% gospodarstw, gdyż pozostałe otrzymują mniej niż 5 tys. euro rocznie. Tylko ok. 1% polskich gospodarstw znajdzie się w górnej stawce modulacji (o płatnościach powyżej 300 tys. euro rocznie).

<sup>18</sup> Komisarz UE ds. Rolnictwa (M. Fischer Boel), prezentując główne wyniki *Health Check* stwierdziła: „W obecnej sytuacji nie ma żadnego powodu aby w sprawach WPR uczynić znaczący zwrot w lewo czy w prawo. Z jednej strony, nie ma podstaw do prowadzenia polityki mikroekonomicznej w odniesieniu do gospodarstw rolnych, skłaniając je do takiego kształtowania wielkości produkcji, które byłyby zgodne z celami sformułowanymi w Brukseli. Nawet najlepsi administratorzy nie są w stanie określić światowych potrzeb w zakresie produktów rolnych, czy efektywnie alokować zasoby potrzebne do ich wytwarzania. Z drugiej strony to nie jest czas na porzucanie WPR. Rynek ma do spełnienia wielką rolę, ale pozostawiony samemu sobie, nie zadba o nasze krajobrazy i nie zaspokoi publicznych potrzeb. Jeśli pozbawimy rolnictwo ochrony przed przypadkowymi kryzysami, podaż żywności będzie wystawiona na ryzyko” (Fischer Boel, 2008).



Cele WPR, zarysowane już w Traktacie Rzymskim ulegały stosunkowo niewielkiej ewolucji, z jednym wyjątkiem: bezpieczeństwa żywnościowego. Obfitość żywności w Europie (szczególnie EU-15), będąca w dużym stopniu wynikiem wsparcia dla rolnictwa w ramach WPR, a także stosunkowo łatwym dostępem do żywności na rynkach światowych, przesunęła kwestię bezpieczeństwa żywnościowego na dalszy plan.

Obecna faza dyskusji oceniającej i proponującej różne nowe rozwiązania w ramach WPR charakteryzuje się dominacją akcentów techniczno-produkcyjnych, prawnych, organizacyjnych, działań o niskiej skali, skomplikowanego postępowania biurokratycznego itp. Można postawić tezę, iż w tym zakresie UE-27 nabiera pewnych cech charakterystycznych dla struktur organizacyjnych WPR poszczególnego kraju. Unia Europejska jest nowym projektem polityczno-ekonomicznym i społecznym, należy do grupy największych graczy światowych w gospodarce rolno-żywnościowej i nie może, nawet w ogólnej korzystnej sytuacji ekonomicznej, ograniczać swego zainteresowania obecnym i przyszłym stanem bezpieczeństwa żywnościowego i społecznych konsekwencji pewności żywnościowej dla stabilizacji i rozwoju całej zintegrowanej UE-27. Troska o europejskie bezpieczeństwo żywnościowe nie jest technicznym lub koniunkturalnym aspektem WPR: jest to jeden z fundamentów uzasadnienia strategii całej koncepcji UE (niezależnie od tego, że problemy żywnościowe i rozwoju gospodarczego poprzez zmiany struktury zatrudnienia, były jedną z podstaw zapoczątkowania prac nad koncepcją Wspólnot Europejskich i UE). W ekonomii i polityce gospodarczej świata, szczególnie w jego bogatej części, mimo ostrości społecznej tego zagadnienia, bezpieczeństwo żywnościowe nie budziło szerszego zainteresowania i zastąpione zostało nieco inaczej rozumianą kategorią bezpieczeństwa ekonomicznego, często rozpatrywanego w kontekście wykluczenia społeczno-ekonomicznego.

W obecnych dyskusjach dotyczących WPR, zarówno odnoszących się do ogólnych zasad, rozwiązań i ocen tej polityki, jak i poszczególnych działań praktycznych, szczególnie dotyczących źródeł jej finansowania, zarówno w części płaconej z budżetu UE, jak i środków krajowych, występują istotne niedomówienia. Przede wszystkim zwraca uwagę fakt, iż znaczna część problemów wynikających z analizy stanu i ewolucji WPR dotyczy przede wszystkim krajów członkowskich UE-15 (do 2004 r.) i w ograniczonym zakresie odnosi się do pozostałych 12 członków Unii, które uzyskały członkostwo w ostatnich latach, a co dotyczy również Polski.

W ogólnej polityce gospodarczej Wspólnot Europejskich wystąpiła po pierwsze: potrzeba określenia strategicznej decyzji czy jest to dążenie do wzmacniania czy też ograniczania WPR i po drugie – potrzeba określenia

zakresu ogólnego ograniczania (wygaszania) budżetu Unii, a w szczególności WPR. Ewolucja WPR i jej legitymizacja coraz wyraźniej łączona jest z procesami ekonomicznymi i produkcyjnymi realizującymi podstawowe funkcje, definiowane jako wielofunkcyjność rolnictwa, w tym dostarczanie przez rolnictwo dóbr i usług, mających charakter dóbr publicznych np. bezpieczeństwo żywnościowe, zdrowotne i jakościowe, bioróżnorodność systemów rolnych itp<sup>19</sup>.

Jednocześnie wspólnotowość polityki rolnej prowadzonej w ramach UE ulega erozji zarówno pod wpływem czynników wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Protekcyjność rolny, który jest podstawą WPR wymaga obecnie innego uzasadnienia aniżeli w uprzednich dekadach. Niektóre trudności realizacji WPR wynikają też z powiększania się UE i rosnącej złożoności mechanizmów jej funkcjonowania oraz realizacji celów gospodarczych i politycznych. W początkowym okresie funkcjonowania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej znacznie łatwiej było ustalić cele, zakres i narzędzia WPR. Nadrzędnym celem rolnictwa w tym okresie było jego wzmocnienie, jako niezbędnego warunku bezpieczeństwa europejskiego (europejskiego bezpieczeństwa żywnościowego). Od lat 80. ub. wieku, kwestia bezpieczeństwa żywnościowego przestaje mieć główne znaczenie w strategicznych działaniach Wspólnoty Europejskiej. Pojawił się więc problem wyboru nowych celów strategicznych i podstaw integracji w odniesieniu do rolnictwa. Odpowiedzią na nową sytuację kryzysową WPR był pakiet reform MacSharry'ego.

Rada Unii Europejskiej sformułowała specjalny dokument dotyczący możliwie najlepszego przygotowania ocen i formułowania dalszych zmian Wspólnej Polityki Rolnej<sup>20</sup> prezentujący, na podstawie dotychczasowych dyskusji, negocjacji i ocen dotyczących funkcjonowania WPR, uzasadnienie potrzeby przejścia do bardziej konkretnej analizy dotyczącej przyszłości WPR, tj. debaty na temat ogólnych kierunków polityki rolnej w kontekście nowej sytuacji jakiej należy oczekiwać w najbliższych latach. Nowy kontekst dyskusji o WPR wynika z kilku istotnych zjawisk, jakie występują obecnie w zakresie wsi, rolnictwa i polityki rolnej, szczególnie jeśli chodzi o WPR Unii Europejskiej. Dotyczą one:

A. Doświadczeń kolejnych lat funkcjonowania WPR, ze szczególnym uwzględnieniem ostatniego powiększenia Unii o 12 państw oraz oczekiwań, problemów i konsekwencji, jakie w związku z tym powstają w obecnym i przyszłym kształtowaniu i realizacji WPR:

---

<sup>19</sup> J. Wilkin, *Harmonizacja celów i zasad WPR oraz krajowej polityki rolnej w latach 2007-2020*. Ekspertyza, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

<sup>20</sup> Rada Unii Europejskiej: *Jak najlepiej przygotować przyszłą WPR?* (Bruksela, 20.07.2008).

- nowej sytuacji na światowych rynkach rolnych i żywnościowych, szczególnie wzrostu cen surowców rolnych o ważnych konsekwencjach zarówno dla producentów rolnych i agrobiznesu jak też konsumentów (wzrost cen żywności, zmiany kosztów w rolnictwie, zaostrzenie światowego problemu żywnościowego);
- bieżących zmian koniunkturalnych wynikających z anomalii klimatycznych, zmian poziomu i struktury popytu żywnościowego (wzrost liczby ludności, zmiany poziomu i struktury spożycia) oraz rozwój produkcji biopaliw; głównym problemem dla procesu oceny WPR jest długotrwałość przyjętych rozwiązań polityki rolnej i zgodność rezultatów tej polityki z oczekiwaniem związanym z jej ustanowieniem i uzyskiwanymi wynikami, np. w relacjach wzrost kosztów – wzrost cen płaconych producentom rolnym;
- kształtowania się długookresowych doświadczeń, trwałej niestabilności cen przy ogólnej tendencji ich wzrostu, szczególnie w przypadku cen płaconych przez konsumentów, zmian klimatycznych, wymogów sanitarnych itp.;
- zmian strategii gospodarki i polityki rolnej w krajach o dużym potencjale produkcyjnym i konsumpcyjnym żywności (USA, Brazylia, Chiny, Indie);
- powstawania nowych problemów związanych z zaopatrzeniem i ceną energii, zaopatrzeniem w wodę, zmianą wyposażenia jakości czynników produkcji w rolnictwie itp.;
- w ujęciu perspektywicznym najistotniejszą kwestią dla polityki rolnej jest długofalowość (trwałość) przyjmowanych rozwiązań zasad polityki rolnej i pomniejszenie występujących napięć, niepewności i nierównowagi w zakresie podaży i popytu na żywność i surowce rolnicze (w tym krajowe);
- zmieniają się także sposoby produkcji i ich ekonomiczne oraz organizacyjne uwarunkowania takie jak globalne ocieplenie, konkurencja o ziemię i związane z tym konflikty pomiędzy rolnictwem a innymi potrzebami gospodarczymi (to samo dotyczy zasobów wodnych), wzrostu cen energii i zubożenie zasobów rolniczych ziemi i wody mogą powodować konflikty między rolnictwem a resztą społeczeństwa lub podważenie systemu produkcji rolnej w dalszej perspektywie, szczególnie z punktu widzenia zdrowia publicznego i stanu środowiska. Słusznie Rada Unii Europejskiej proponuje wspólne zastanowienie się nad tymi kwestiami jako niezbędne w celu ustalenia, w jakim stopniu należy dostosować obecną WPR do nowej sytuacji. Takie przedsięwzięcie powinno wpisy-

wać się jednocześnie w ogólne działania na szczeblu światowym, gdyż sama WPR nie wystarczy, by rozwiązać problemy takie jak głód na świecie czy zmiany klimatyczne.

B. Dotychczasowy rozwój oraz uwarunkowania kształtowania się i realizacji WPR oraz występująca sytuacja rolniczo-żywnościowa świata i UE kształtują zmiany i nowe wyzwania związane z przyszłością WPR, żywności i wyżywienia oraz środowiska:

- rolnictwo i potrzeby żywnościowe stają się ważnym obecnym i przyszłym wyzwaniem gospodarczym, ekologicznym i społecznym w tym tworzenia nowych miejsc pracy, dynamizacji całego systemu agrobiznesu (sektora rolno-spożywczego) i kształtowania się gospodarki żywnościowej jako jednego z najważniejszych sektorów Europy (współczesne doświadczenie Europy wskazuje na rolę tego obszaru w światowym problemie rolnictwa i wyżywienia);
- Rada Unii Europejskiej na pierwszym miejscu w zakresie wyzwań związanych z żywnością wymienia zdolność i potrzebę zwiększenia produkcji, z czym związane są kolejne i bieżące rozwiązania dotyczące poszczególnych narzędzi polityki rolnej, np. zmniejszenia poziomu refundacji, oddzielenia płatności dla rolników od produkcji, rygorystycję wymogów bezpieczeństwa sanitarnego oraz fizycznego i ekonomicznego dostępu do żywności;
- odrębną grupę w ujęciu UE stanowią ustalenia z zakresu środowiska (równowaga ekologiczna, ochrona zasobów naturalnych, różnorodność biologiczna, walka z zanieczyszczeniem środowiska i efektem cieplarnianym);
- w nawiązaniu do tego, rolnictwo w realizacji swych funkcji i wobec potrzeb żywnościowych musi pogodzić wydajność gospodarczą i efektywność ekologiczną poprzez politykę zapewniającą realizację wymogów rozwoju zrównoważonego<sup>21</sup>.

C. Coraz mocniej podkreśla się w światowej dyskusji i polityce rolnej rolę, znaczenie i wyzwania w zakresie środowiska i jego ochrony. Jeśli chodzi o rolnictwo jest to szansa o podstawowym znaczeniu dla równowagi ekologicznej, niezbędnej ochrony zasobów naturalnych, różnorodności biologicznej i ochrony środowiska:

- przewidywana na niedaleką przyszłość światowa potrzeba podwojenia produkcji żywności będzie wymagała wzrostu nakładów i wydajności rolnictwa zaś wymogi ochrony środowiska wpływają na ograniczenia tempa wzrostu tej wydajności;

---

<sup>21</sup> Por. cykl publikacji pt. *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006-2009.

- zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i jakości produkcji wymaga od rolnictwa pogodzenia wydajności produkcyjnej z efektywnością ekologiczną to jest zachowania zasady zrównoważonego rozwoju, co dodatkowo odnosić się będzie coraz bardziej do całego rolnictwa światowego, które jest zobowiązane gwarantować zdolność i trwałość żywienia dynamicznie rosnącej światowej populacji ludnościowej;
- współczesna polityka rolna w realizacji potrzeb żywnościowych mieszkańców świata musi także realizować zasadę oszczędnego wykorzystania nakładów na miejsca pracy i produkcję, traktować rolnictwo, jako producenta odnawialnej energii i biomateriałów, realizować potrzeby środowiska i wszystko to w zgodzie z ogólną polityką gospodarczą i polityką rolną definiowaną jako WPR. Według Rady UE ten nowy wymiar nie tylko stanowi współczesną drogę rozwoju rolnictwa, ale jest również jednym z warunków długookresowej zasadności takiej polityki rolnej.

Komisja Europejska zaproponowała (2008) możliwość rozwinięcia obecnej oceny WPR: proponuje się dalszą modernizację, uproszczenie i optymalizację WPR, a także wycofanie pozostałych dotąd restrykcji produkcyjnych dla ułatwienia farmerom reakcji przystosowawczych na rosnący popyt żywnościowy. W ten sposób przegląd WPR przyspieszyć ma dalsze ograniczanie związków pomiędzy dopłatami bezpośrednimi a produkcją rolniczą, co pozwoli rolnikom na lepszy odbiór i przystosowanie do sygnałów rynkowych w możliwie najszerszym zakresie.

D. Wyzwania przestrzenne (obszarowe) obrazujące logikę gospodarki światowej prowadzą do koncentracji produkcji i miejsc pracy na obszarach o najwyższej konkurencyjności. WPR ze swej strony ma pozwolić i zapewnić utrzymanie wiarygodnego rolnictwa na całym terytorium rozwijać produkcję na tej przestrzeni, tworząc sieć różnorodnych gospodarstw i przedsiębiorstw, kształtując krajobrazy wiejskiej przestrzeni, zapewniając tworzenie wartości turystycznych czy też spójność społeczną tych obszarów. Wymienione różnorodne cele rolnictwa muszą być chronione i wzmacniane poprzez ewolucję i zmiany WPR. Jest to istotna część składowa europejskiego modelu rozwojowego wsi i rolnictwa: podtrzymywania i rozwoju działalności rolniczej poprzez obecność rolnictwa na wszystkich obszarach, gdzie stanowi ono podstawę gospodarki i tożsamości europejskiej.

Nowe kraje członkowskie UE znajdują się na etapie wzrostu skali przyznawanych środków, zaś w najtrudniejszy okres wejdą od 2014 roku, gdy najprawdopodobniej w całej Unii nastąpi przejście do fazy obniżania unijnych środków budżetowych przeznaczonych na realizację dotychczasowych celów WPR, finansowanych z budżetu UE. Publikowane i przyjmowane opinie

i propozycje dotyczące średniookresowej oceny WPR (2008-2009 wymieniony *Health Check*), są jednoznaczne: zapoczątkowana zostanie, najprawdopodobniej trwała, tendencja restrukturyzacji i wygaszania budżetu Unii w części przeznaczony na finansowanie rolnictwa. Może to być jednocześnie wskazówka, jak starannie należy się przygotować ze strony polskiej do proponowanych zmian oraz jak, przy odpowiedniej argumentacji ekonomicznej i społecznej oraz działaniach politycznych, zapewnić uzyskanie wystarczających środków na finansowanie procesu restrukturyzacji i unowocześnienia rolnictwa w Polsce po 2013 r. Polskie środowisko ekonomiczno-rolnicze, w tym instytuty badawcze, uczelnie, organizacje rolnicze oraz organizacje polityczne i instytucje rządowe powinny tu wystąpić z możliwie najpełniejszą aktywnością merytoryczną argumentacji i duchem zrozumienia, współpracy i współdziałania w skali kraju i całej UE-27.

Jak już podkreślano, ogólna strategia, zasady i mechanizmy funkcjonowania oraz realne doświadczenia dotychczasowej realizacji WPR, w tym „starych” krajów Unii, wskazują na zróżnicowane rozumienie nie tylko celów strategicznych, ale – co jest bardziej optymistyczne – pozytywną ogólną koncepcję europejskiego modelu rolnictwa, przy występującej ograniczonej wiedzy o zasadach funkcjonowania i ewolucji WPR w konfrontacji z rzeczywistymi potrzebami w procesie jej praktycznej realizacji. W miarę akumulacji doświadczeń proces dalszego kształtowania WPR jako jednolitej polityki rozwojowej, zapewniającej procesy wyrównawcze i spójności rolniczo-przestrzennej UE, staje się jednym z ważnych wskaźników kształtowania się jednolitej Europy UE-27.

W Polsce dodatkowo występują komplikacje związane z dużym zakresem niedostatków w dziedzinie merytorycznej, a nie imaginacyjnej, wiedzy o rolnictwie krajowym i światowym oraz ekonomicznych i społecznych mechanizmach procesów wyrównawczych (konwergencyjnych) w skali Europy w związku ze wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego a także realnym funkcjonowaniu i roli WPR w kształtowaniu rozwoju i równowagi gospodarczej „starych” państw Unii Europejskiej. Polska ekonomia agrarna znajduje się jednocześnie na etapie najbardziej trudnej i bolesnej konfrontacji okresu dynamizacji zmian zachodzących w biednym, tradycyjnym chłopskim rolnictwie rodzinnym, wobec zapoczątkowanych i zaawansowanych europejskich i światowych procesów integracyjnych i globalizacyjnych całej gospodarki, w tym także gospodarki rolno-żywnościowej. Chyba żaden kraj starej i nowej UE nie miał tak opóźnionego w rozwoju rolnictwa jak Polska.

Krajowa polityka rolna i bieżąca polityka administracyjna wspomaga w praktyce wyłączenie z rolnictwa (praktyki rolniczej) ziemi rolniczej, tj. rezygnację z jej uprawy, np. przez osoby wyjeżdżające za granicę lub właścicieli



utrzymujących się ze źródeł pozarolniczych. Znaczne obszary niezagospodarowanej ziemi rolniczej i rezygnacja z uprawy, łącznie z niezgłaszaniem się części właścicieli o dopłaty rolnicze, jest bezpośrednim wyrazem trudności koncepcyjnych i realizacyjnych, jeśli chodzi o gospodarowanie tak ważnym czynnikiem produkcji, jakim jest ziemia rolnicza. Szczególnie zaskakującym faktem jest występowanie tych zjawisk mimo wsparcia finansowego wynikającego z realizowanej polityki dopłat rolniczych i innych form pomocy zewnętrznej w tworzeniu, organizacji i funkcjonowaniu, szczególnie rodzinnych, gospodarstw rolnych.

Jednocześnie, jak wynika z bogatych ocen i analiz ekonomiczno-rolniczych w Polsce i na świecie, coraz pełniej dominuje przekonanie, że gospodarka rolna oraz gospodarka wiejska i zainteresowane rozwojem gospodarczym społeczeństwo, powinny być także coraz mocniej zainteresowane wzmocnieniem, rozwojem, organizacją i ewolucją podstawowej grupy gospodarstw rolnych, tj. rodzinnych gospodarstw towarowych, zdolnych do zapewnienia wystarczającego popytu na pracę i tworzenia wystarczającego wysokiego poziomu dochodów rodzin prowadzących takie gospodarstwa. W sprzyjających warunkach rozwoju rolnictwa podlegają one rekonstrukcji w miarę zmian ekonomicznych i potrzeb produkcyjnych (np. powszechny proces koncentracji, jego źródła i konsekwencje).

Na marginesie dyskusji dotyczącej obecnej WPR, ale także znaczenia tej dyskusji dla polskiej polityki agrarnej po 2013 r., zwraca uwagę, w porównaniu np. z uprzednią aktywną dyskusją o zasadach głosowania w UE, fakt ograniczonej aktywności w zakresie nowych propozycji ewentualnego powiększenia wpłat do budżetu UE i realizacji jej celów, np. z ok. 1% wartości PKB do np. 2%, co zwiększałoby w znaczący sposób zasób środków na realizację celów unijnych, a kraje takie jak Polska uzyskiwałyby dodatkowe środki w ramach powiększonego budżetu UE.

To samo dotyczy wprowadzenia ewentualnej zasady dwu szybkości przyszłego wychodzenia z polityki dopłat rolniczych i rozwiązania coraz częściej krytykowanej obecnie zależności celów i zasad dopłat rolniczych. Pierwsza szybkość, tj. przyspieszenie likwidacji dopłat dotyczyłaby bogatych krajów członkowskich UE i długim stażu członkostwa UE, drugi – wolniejszy proces obejmowałby państwa najbiedniejsze i o krótszym stażu członkostwa w UE, w tym także Polskę.

Obecnie polskie zasady oceny i funkcjonowania reformy WPR określają politykę rolną jako nowoczesną, uwzględniającą uwarunkowania przyszłościowe, zaś systematyczna ocena jej funkcjonowania pozwala na sformułowanie i uzasadnienie propozycji korekty i zmian w nawiązaniu do celów,



wyzwań i instrumentów jej realizacji<sup>22</sup>. Polska słusznie akcentuje zasadę zachowania przez WPR wspólnotowego charakteru i równość warunków konkurencyjnych w UE-27. Celem związanej z tym stałej debaty i wnoszonych propozycji zmian ma być strategiczna zasada zachowania, tj. nie pogarszania polskiej rynkowej pozycji konkurencyjnej.

W tym zakresie ze znakomitą propozycją wystąpiła grupa krajów post-socjalistycznych w Poznaniu (16.09.2008) wskazując, że zmiany cen rolnych doprowadziły do obniżenia wspólnotowych wydatków budżetowych na działania interwencyjne na rynkach rolnych. Pojawienie się tych środków budżetowych zwiększa dostępność finansową poprzez ich uwolnienie w ramach WPR. Kluczową kwestią, jaka w związku z tym dotyczy obecnego stanu rozwojowego WPR, staje się sposób lepszego ukierunkowania bieżących wydatków w polityce rolnej przy użyciu uproszczonych narzędzi regulacyjnych. W nawiązaniu do obecnych trudności wykorzystania tych środków proponuje się, aby nie wykorzystane wydatki budżetowe przeznaczać na pokrycie różnic między państwami UE-15 a państwami UE-12 jeżeli chodzi o możliwość konkretnej pomocy w zakresie instrumentów zarządzania ryzykiem i produktami, np. rynkiem mleka. Niewykorzystane środki powinny pokryć różnicę między kwotą dostępną dla nowych państw członkowskich z kwotą, która byłaby dostępna dla nowych państw członkowskich i obliczana w oparciu o pułapy krajowe przewidziane na rok 2013. Środki budżetowe potrzebne do tego pozwoliłyby nowym państwom członkowskim, bez narażania na niekorzystne warunki, stosować elastyczne rozwiązania finansowe. W ten sposób Polska włączyła się w podstawową dyskusję dotyczącą genezy i uzasadnień projekcji zmian WPR w obecnym i następnych okresach.

W pierwszej kwestii wskazuje się, iż wprowadzony w 2003 r. system płatności bezpośrednich oddzielonych od produkcji, zniósł uzasadnienie dalszego stosowania płatności bezpośrednich zależnych od produkcji, w ujęciu historycznym. Stąd wynika poparcie dla zasady ujednoczenia stawek płatności na poziomie państwa/regionów. Wprowadzenie wymogów *cross compliance* obniża przychody z tytułu zmniejszenia produktywności i zwiększenia kosztów, stąd akceptacja kompensowania producentom zmniejszonych przychodów i zwiększonych kosztów wynikających z realizacji nowych funkcji publicznych (np. zmniejszenie niekorzystnych efektów intensyfikacji produkcji). Stwarza to szanse powiązania płatności z użytkowaniem ziemi

---

<sup>22</sup> Stanowisko w odniesieniu do Komunikatu Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR, MRiRW, Warszawa, 05.02.2008.

i logiką *cross compliance* oraz docelową prostotą tych rozwiązań, tj. wyraźnego uproszczenia systemu płatności jednolitej (SPS) do 2013 r. Wykorzystane zostaną tu także możliwości oddzielenia płatności od produkcji.

W tym lokuje się także pewien zakres obowiązkowej modulacji (3-5%) podobnie jak to było stosowane w państwach UE-15. Ponieważ w obecnym systemie modulacji w Polsce proporcje pomiędzy I i II filarem WPR stanowią 50:50 (w niektórych krajach UE 90:10), Polska nie widzi potrzeby dalszego ograniczania filaru I. Obecny zakres modulacji Polska przyjmuje za właściwy, zaś w środowisku rolniczym jest uważany za zbyt wysoki. Argumentacja w tej kwestii, podkreśla wagę tych relacji wobec potrzeby wyboru priorytetów działalności i finansowania WPR. Autor wypowiada się za ekonomiczną logiką realizacji celów rozwojowych wsi i rolnictwa podobnie jak w „starych” krajach Unii, gdzie dominacja środków na cele rolnicze, umożliwiła szybkie przemiany struktury agrarnej i przyspieszenie rozwoju gospodarczego tych krajów. Tym bardziej, że cele rozwojowe i możliwości ich realizacji w filarze II są znacznie większe aniżeli w ograniczonym do rolnictwa filarze I. Nakłady na ogólny rozwój obszarów wiejskich mogą pochodzić z różnorodnych źródeł i realizować znacznie szerszy zestaw celów aniżeli cele definiowane w filarze II WPR. Związaną z tym dyskusję przedstawiono w innym miejscu.

W końcu w nawiązaniu do tych ustaleń Polska jest w stanie poprzeć wprowadzenie dolnego pułapu ograniczenia płatności bezpośrednich (*capping*) na poziomie 1 ha użytków rolnych oraz ograniczeń w zakresie pułapu górnego (od 100 tys. euro) pod warunkiem pozostania zaoszczędzonych środków w kraju (koperta krajowa).

W kwestii drugiej, tj. ustalenia jak dopasować istniejące dawne instrumenty wsparcia rynku do potrzeb UE złożonej z 27 krajów członkowskich funkcjonujących w warunkach globalizacji, Komisja Europejska ma tu na myśli takie mechanizmy rynkowe jak cła, subsydia eksportowe, skup interwencyjny, które działają w przypadkach szczególnych sytuacji na rynku, np. występującego okresami wysokiego lub niskiego poziomu cen płaconych rolnikom. W rzeczywistości jest to więc, według Komisji Europejskiej, pełnienie funkcji siatki bezpieczeństwa w okresach gorszej koniunktury (por. np. dyskusje i żądania w tej kwestii rolników i producentów w Polsce np. dotyczących cen żywca wieprzowego, mleka, owoców, zbóż i innych produktów rolnictwa). Nie wnikając w bliższą analizę poszczególnych rynków (rynek mleka, zbóż, słomy lnianej, suszu paszowego i skrobi ziemniaczanej) logiczne wydaje się być stanowisko Polski wskazujące na potrzebę zachowania wszystkich dotychczasowych form wsparcia tych instrumentów na wy-

padek sytuacji kryzysowych i zapewnienia rolniczej siatki bezpieczeństwa. W przypadku potrzeby ewentualnych zmian w tym zakresie Polska podkreśla zasadę zachowania pozycji konkurencyjnej rolnictwa, co oznacza zapewnienie dotychczasowych poziomów cen i wsparcia budżetowego oraz wykorzystania ewentualnych uwolnionych w tym zakresie środków na działania dostosowawcze i wzmocnienie pozycji konkurencyjnych producentów rolnych w różnych regionach i państwach członkowskich.

W kwestii trzeciej, Polska podziela pogląd, iż podstawowym i priorytetowym zadaniem rolnictwa UE jest produkcja żywności, zaś WPR jako nowoczesna polityka jest otwarta na nowe wyzwania i uwarunkowania rozwoju. Konsekwencją tego jest akceptacja zasad i narzędzi WPR, w szczególności znajdującymi się w dyspozycji UE. Dotyczy to zarówno filaru I (mechanizmy i zasady wsparcia rozwoju rolnictwa), jak i filaru II odnoszącego się do rozwoju obszarów wiejskich i ich funkcji regionalnych i globalizacyjnych. Polska w obu zakresach prowadzi wspólną i oryginalną krajową politykę rozwojową, wzmocnianą różnorodnymi rozwiązaniami i środkami zarówno WPR jak i PROW.

#### **1.4. Propozycje zmian WPR, ich charakterystyka i uzasadnienia**

Podstawowe propozycje zmian WPR na etapie dyskusji określanej jako *Health Check* (przeгляд zdrowotny) 2008-2009 przedstawiła Komisja Europejska 20.05.2008 r.<sup>23</sup> Propozycja ta oznaczała praktyczną potrzebę przejścia do kolejnego etapu modernizacji, uproszczenia, usprawnienia i usunięcia różnorodnych ograniczeń WPR, które nie odpowiadają wymogom rynku charakteryzującego się rosnącym popytem na żywność. Ich ideą jest dążenie do pomniejszenia powiązań płatności bezpośrednich z wielkością produkcji i umożliwienie producentom rolnym bezpośrednią reakcją organizacyjną i produkcyjną na sygnały rynkowe odnoszące się do rolnictwa, gospodarki rynkowej i gospodarstw rolnych, w tym zmniejszenie zakresu i znaczenia interwencji rynkowej. Ma to być sposobem uwolnienia rolników od zbędnych ograniczeń i umożliwić im maksymalizowanie potencjału produkcyjnego, zwiększenie modulacji, tj. mechanizmu ograniczenia płatności bezpośrednich

---

<sup>23</sup> *Żywność i rolnictwo: ocena funkcjonowania wspólnej polityki rolnej pozwoli na jej zmodernizowanie i umożliwi rolnikom reagowanie na rosnący popyt.* Zob. <http://europa.eu/agriculture/healthcheck/index>; także: *Proponowane zmiany w unijnej polityce rolnej*, Agroserwis, nr 11/2008; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Stanowisko Polski w zakresie funkcjonowania WPR*, Warszawa 28.02.2008. Por. też: *Ocena funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej: propozycje legislacyjne*. Komisja Europejska Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa, 20.05.2008.

dla rolników i przenoszenia środków do budżetu przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich, co ma pozwolić europejskiemu sektorowi rolniczemu lepiej reagować na nowe wyzwania i możliwości, w tym zmiany klimatu, konieczność lepszego zarządzania zasobami wodnymi i ochronę różnorodności biologicznej<sup>24</sup>. Wszystkie te propozycje mieszczą się w określeniach głównych obszarów WPR: systemu pomocy bezpośredniej, stosowanych instrumentów rynkowych i administracyjnych, polityki obszarów wiejskich<sup>25</sup>.

Przegląd Wspólnej Polityki Rolnej i sformułowanie na tej podstawie ustaleń dotyczących przyszłości WPR po 2013 r. zrealizować mają najważniejsze priorytety UE i Polski o charakterze ogólnym odnoszące się do przyszłego kształtu i funkcjonowania WPR. Tak rozumiana strategia przeglądu WPR i jego konkluzje oznaczają dążenie do:

- zapewnienia równych warunków konkurencji rolnictwu poszczególnych państw (w tym Polski), na jednolitym rynku Unii,
- zachowanie wspólnotowego charakteru WPR, szczególnie w zakresie finansowania, jako warunku utrzymania jednolitego rynku w długiej perspektywie,
- kontynuowanie postępu w zakresie uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej<sup>26</sup>.

W debacie nad Wspólną Polityką Rolną po roku 2013 Polska potwierdza dążenie do realizacji tych celów przede wszystkim poprzez zachowanie wspólnotowego charakteru finansowania jednolitego rynku, jak najszybsze wyrównanie stawek płatności w całej UE, utrzymanie dotychczasowej skali finansowania WPR z budżetu UE i zapewnienie równych warunków konkurencji. Szczególnie w kwestii przyszłego systemu płatności bezpośrednich ważne jest wprowadzenie jednolitej stawki tych płatności we wszystkich państwach członkowskich i zapewnienie w ten sposób korzystnych warunków funkcjonowania gospodarstw rodzinnych. Oznacza to dążenie do odłączenia stawek płatności od historycznych poziomów referencyjnych, a zróżnicowanie stawek

---

<sup>24</sup> W nawiązaniu do tego przytaczana jest opinia Mariann Fischer Boel, komisarza ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich UE, iż ocena funkcjonowania WPR ma przede wszystkim za zadanie umożliwić rolnikom sprostać rosnącemu popytowi i szybko reagowanie na sytuację na rynku. Jej celem jest także uproszczenie, usprawnienie i zmodernizowanie WPR oraz dostarczenie rolnikom narzędzi do rozwiązywania stojących przed nimi nowych wyzwań, takich jak zmiany klimatu.

<sup>25</sup> W dyskusjach dotyczących WPR pojawiły się zarzuty o biurokratyzacji tego systemu i jego nieelastyczności. Tymczasem przypomnieć można, iż Komisja Europejska reagowała na zachodzące zmiany i nie czekając na nową perspektywę finansową, tj. 2009 r. i podejmowała decyzje np. o podwyższeniu kwot mlecznych (w tym Polski), wycofania obowiązku odlogowania gruntu, czy też stawek celnych na zboża sprowadzane na obszar UE z krajów trzecich (po niekorzystnym cenowo sezonie żniwnym 2008 r. rolnicy polscy wystąpili o powrót do ochrony celnej na zboża obszaru UE).

<sup>26</sup> M. Sawicki, *Informacja o stanie polskiego rolnictwa*. Wystąpienie w Sejmie RP, 10.10.2009 r.

płatności będzie uzależnione od spełnianych przez rolnika wymogów środowiskowych, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt, a także kierunku produkcji (w tej propozycji uwzględniono komponent socjalny systemu).

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi określiło stanowisko Polski w zakresie oceny funkcjonowania WPR u progu tej dyskusji i proponowanych rozwiązań<sup>27</sup>. Już na wstępie ustalona została zasada, że przeprowadzana ocena nie będzie miała charakteru dogłębnej reformy WPR, jako że najważniejsze elementy reformy z 2003 r. w tej perspektywie finansowej nie będą zmieniane. Wynika to z tego, iż niemożliwa jest obecnie wystarczająca ocena funkcjonowania WPR w latach 2004-2008 skoncentrowano się nad oceną tego etapu WPR, jaki ustalony został w 2003 r. oraz jakie będą jego efekty po pełnym okresie całego etapu jej funkcjonowania (2004-2013). W tym samym czasie zachodzą intensywne procesy dostosowawcze zarówno w rozwiązaniach prawnych i ekonomicznych, jak też zmianach strukturalnych oraz efektywności produkcyjnej i organizacyjnej całego systemu rolno-żywnościowego WPR w latach 2004-2013. Taki rozwinięty przegląd WPR pierwszego pełnego okresu budżetowego (rozwojowego) UE-27 dokonany zostanie po 2013 r. W ramach zrealizowanego w latach 2007-2008 harmonogramu prac nad oceną WPR sformułowano pakiet kompromisowych rozwiązań i propozycji kończących prezydencję francuską UE).

W ten sposób zakres obecnej oceny funkcjonowania WPR obejmuje kilka ważnych zagadnień, które mają znaczenia dla określenia istoty tego typu średniookresowych badań przyjętych polityk i o czym można w takim okresie zdecydować. W nawiązaniu do tego sformułowano podstawowe pytania, które stały się osią merytoryczną tych dyskusji. Jak zapewnić taki system jednolitych płatności, aby był on bardziej wydajny, skuteczny i możliwie prosty? Jak dopasować istniejące instrumenty wsparciu rynku, utworzone uprzednio, już u progu procesu integracyjnego, dla szczególnej ówczesnej sytuacji pierwszych sześciu państw członkowskich, do warunków i potrzeb UE obejmującej 27 państw członkowskich, funkcjonujących jednocześnie w nowych warunkach otoczenia integracyjnego i globalnego oraz wymogów kształtowanych przez współczesne uwarunkowania ekonomiczne i polityczne oraz światowe procesy integracyjne i globalizacyjne?

Ocena dotychczasowego funkcjonowania WPR obejmuje także problem wyzwań, jakie stoją współcześnie wobec gospodarki rolnej. Jak postępować wobec obecnych i nadchodzących wyzwań, często trudnych do zdefiniowa-

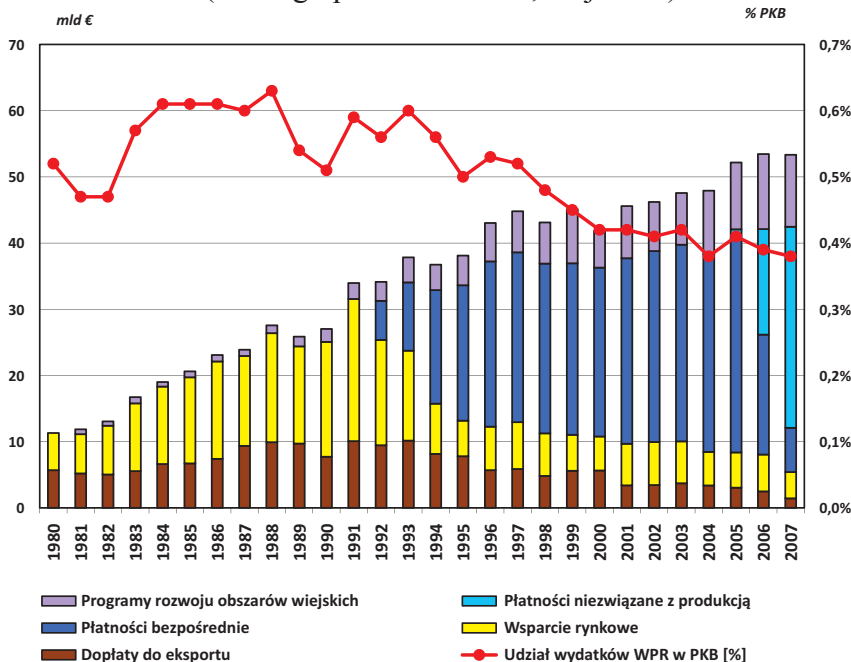
---

<sup>27</sup> Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa, *Stanowisko Polski w zakresie funkcjonowania WPR*, Warszawa 28.02.2008 r.

nia lub określenia sposobów postępowania rolników i mieszkańców wsi? Wyzwania takie stwarzają np. zachodzące zmiany, wzrost ryzyka produkcyjnego i rynkowego (co nie jest wyraźnie określone wobec różnych form postępowania ludzi w warunkach presji ryzyka produkcyjnego i rynkowego), potrzeby produkcji i wykorzystania biopaliw, problemów gospodarki wodnej, zachowania różnorodności biologicznej, czy też rozwiązań i problemów społecznych np. w Polsce ubezpieczeń rolników w systemie KRUS.

Polska określa swoje stanowisko w zakresie oceny i funkcjonowania WPR prezentując bogaty zestaw analiz, postępowań i decyzji. Za ogólne kryteria oceny przyjęte zostały zasady obejmujące potrzebę zachowania wspólnotowego charakteru WPR, zachowania dotychczasowych zasad jej funkcjonowania, w tym ważnej zasady solidarności finansowej i zapewnienia jednolitych warunków konkurencji w poszerzonej UE, niezbędne dla zachowania i funkcjonowania jednolitego rynku.

**Rys. 1.** Reformowanie wydatków WPR (według opracowania KE, maj 2008)



Ocena i procesy dostosowawcze WPR do nowych warunków 5-letniego okresu funkcjonowania UE-27 nawiązuje do kontekstów wynikających ze zmian wpływających na znaczny wzrost cen żywności co wiąże się z większym zainteresowaniem rolnictwem, wprowadzaniem doraźnych zmian ko-



rekcyjnych oraz formułowaniu propozycji pozwalających na dalsze długofalowe procesy dostosowawcze WPR do kształtujących się bieżących warunków jej funkcjonowania i uzyskiwanych rezultatów. Wymieniona ocena i procesy dostosowawcze WPR obejmują także wsparcie dochodów rolników w większości niezwiązanych z produkcją, uwarunkowane zaś spełnianiem wymagań z zakresu ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt (zasada współzależności – *cross compliance*). Ograniczenia interwencji na rynku rolnym oraz wzmocnienie polityki rozwoju obszarów wiejskich poprzez nowe związane z tym środki i mechanizmy. Wprowadzone nowe elementy wydatków na WPR (rys. 1) w latach 1980-2007 zmieniły poziom i strukturę wydatków, wskazuje to na szczególnie wysoki przyrost płatności nie związanych z produkcją<sup>28</sup>.

Analiza procesów dostosowawczych WPR od reformy 2003 do obecnej oceny wskazuje na skuteczniejszy, wydajniejszy i prostszy system jednolitej płatności, dostosowanie instrumentów rynkowych do nowych możliwości, jakie się w międzyczasie pojawiły oraz lepszą odpowiedź na wyzwania stojące przed gospodarką rolno-żywnościową, np. zmiany klimatyczne, niedobór wody, bioenergia czy też różnorodność biologiczna.

Kolejna grupa propozycji i zmian dotyczy płatności bezpośrednich. Polskie stanowisko dotyczące płatności bezpośrednich wnosi o ujednoczenie stawek dopłat bezpośrednich w systemie jednolitej płatności (SPS) w zakresie zmniejszenia różnic w stawkach, docelowo także w całej Unii, przedłużenie stosowania systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS) do roku 2013, wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu SAPS i SPS jako podstawy kształtowania docelowego systemu płatności bezpośrednich. Wnosi również o dalsze uproszczenie SPS i zniesienie obowiązkowego odłogowania i związanych z tym uprawnień do dopłat z tytułu odłogowania i przejścia od zwykłych praw płatności, ich uproszczenie oraz wprowadzenie dolnych pułapów płatności, realizujących zasady współzależności, tj. usunięcie zbędnych przepisów, zastosowanie jednakowych możliwości ukierunkowania wsparcia dla rozwiązania specyficznych problemów poszczególnych sektorów i regionów przewidzianych w art. 69 Rozporządzenia Rady Europejskiej (1782/2003) zapewniającego częściowe powiązanie płatności z produkcją.

A. *Cross compliance*. Wdrażanie zasady wzajemnej zgodności w Polsce i innych nowych państwach członkowskich powinno zostać rozłożone w czasie tak, aby umożliwić przygotowanie odpowiednich systemów kontroli. Wdra-

---

<sup>28</sup> UE, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, *Ocena funkcjonowania WPR: propozycje legislacyjne*, 20.05.2008.



zanie ostatniego obszaru wymagań dotyczącego dobrostanu zwierząt powinno być zapoczątkowane od 2013 r. i powiązane z procesem uproszczenia wymogów wzajemnej zgodności. Zaś zakres tych wymogów powinien być czytelny i zrozumiały dla rolników, przede wszystkim oparty na weryfikowalnych (mierzalnych) kryteriach uniemożliwiających oceny subiektywne, zaś lista wymogów zmniejszona jeśli nie będzie to zagrażało zasadom *Cross compliance*. Spełnianie wymogów dobrej kultury rolnej i zgodnej z ochroną środowiska powinno być dostosowane do warunków poszczególnych krajów (regionów) i opcjonalne, jeśli chodzi o wymogi w zakresie zmianowania, utrzymywania stałych użytków zielonych oraz minimalnej obsady zwierząt i rozszerzenie listy standardów dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

B. *Decoupling*. Określane w ten sposób oddzielenie płatności od produkcji przewidywane jest od 2010 r. dla takich grup, jak rośliny uprawne, nasiona, chmiel, susz paszowy, skrobia ziemniaczana, rośliny wysoko białkowe, skrobia ziemniaczana, orzechy. Istnieją możliwości utrzymania należności płatności od produkcji np. krowy mamki, zniesienie płatności do upraw roślin energetycznych. Istnieje możliwość redystrybucji do 10% (art. 68) środków na rozszerzenie możliwości finansowania, wsparcia upraw lub sektorów w przypadkach niekorzystnych warunków gospodarczych lub środowiskowych i możliwość wsparcia instrumentów zarządzania ryzykiem.

C. Mechanizmy i instrumenty rynkowe – kwestie ogólne. Polska uważa, iż koniunktura na rynkach międzynarodowych nie uzasadnia planów ograniczania interwencji rynkowej, a zachodzące zjawiska rynkowe i finansowe wskazują na możliwość zwiększenia ryzyka rynkowego i produkcyjnego w rolnictwie, a zasada ta jest szczególnie ważna dla państw znajdujących się na niższych szczeblach rozwoju i dysponujących niewystarczającymi środkami walki z ryzykiem produkcyjnym i rynkowym. Doświadczenia wskazują, iż system wsparcia rynku w ramach zasad unijnych stanowi skuteczną siatkę bezpieczeństwa.

D. Rynek mleka. W zakresie mechanizmów rynkowych dotyczących mleka proponuje się zwiększenie kwot o 1% rocznie pomiędzy 2009 a 2013 rokiem, przedłużenie funkcjonowania systemu kwotowania produkcji mleka do roku 2015, zaś dla zmniejszenia rygorów dotychczasowego systemu zwiększyć kwoty co najmniej o 2% od roku 2008/2009 łącznie z klauzulą przeglądowną w 2011 roku.

E. Rynek zbóż. Polska wnosi o utrzymanie systemu zakupów interwencyjnych na rynku zbóż paszowych oraz zapewnienie jednakowego poziomu siatki bezpieczeństwa na tym rynku zbóż całej UE. Zniesienie interwencji na rynku pszenicy twardej.

F. Inne instrumenty rynkowe. Utrzymać wsparcie powiązane z produkcją skrobi ziemniaczanej, lnu i konopi a także ewentualnego przedłużenia wsparcia produkcyjnego uprawy tytoniu. Dotyczy to również upraw energetycznych. Zniesienie skupu interwencyjnego wieprzowiny. Rozszerzenie procedury przetargowej na rynku mleka. Włączenie dopłat do przetwórstwa do jednolitej płatności z okresami przejściowymi produkcji włókna lnianego, skrobi ziemniaczanej i suszu paszowego.

G. Zarządzanie kryzysowe. Polska wnosi o wypracowanie nowego wspólnotowego instrumentu zarządzania kryzysowego finansowanego z budżetu WPR a także o rozważenie dofinansowania ubezpieczeń rolniczych od ryzyka cenowego, np. w przypadku chorób. Za konieczne uważa się określenie wspólnotowego źródła finansowania nowych wyzwań w tych państwach, w których modulacja nie obowiązuje do 2013 r.

W ramach propozycji reformy WPR przedstawionej przez Komisję Europejską (20.11.2007 r.), stanowiącej pakiet proponowanych zmian a dotyczących i regulujących kolejny etap dyskusji prowadzonej w UE o przyszłości europejskiego rolnictwa, zaproponowano zestaw zmian rekomendowanych do przeprowadzenia poczynając od 2008 r. i kończąc wprowadzeniem systemu dopłat i innych instrumentów WPR w 2013 r. Komisja zaproponowała wprowadzenia uproszczonego systemu dopłat, a najistotniejsza zmiana dotyczy wprowadzenia w całej UE systemu dopłat, liczonych w stosunku od hektara ziemi, a nie wielkości produkcji. Przypomnieć należy, iż ma to być europejski system obowiązujący obecnie w Polsce i innych krajach członkowskich przyjętych do UE w 2004 roku i miał funkcjonować do 2010 roku. Pozytywne doświadczenia obecnego okresu Polski i całej grupy nowych krajów członkowskich UE, wskazują na system ten jako dobrze sprawdzony i możliwy do rozszerzenia na kolejny okres budżetowy UE, tj. po roku 2013.

Na marginesie zauważyć można, iż w okresie negocjacji przedakcesyjnych, Polska przyjęła zasadę dopłat do powierzchni użytków rolnych. Rozwiązanie takie było proste i zrozumiałe w warunkach polskich, różnych np. pod względem cen, poziomu intensywności i zatrudnienia, co wobec obecnych doświadczeń uznać można za dyskusyjne rozwiązanie. Przyjęta uprzednio w UE zasada dopłat do produkcji sprzyjała intensyfikacji i przyspieszała proces zmian struktury agrarnej (w ten sposób rozwiązano zarówno problem niedoborów żywności jak też przenoszenia siły roboczej z rolnictwa do gałęzi pozarolniczych), co dodatkowo skutkowało utrzymaniem relatywnie niskich cen ziemi umożliwiającą szybką poprawę struktury agrarnej i uzyskiwanie pozytywnych efektów tego procesu. Wynegocjowane przez Polskę zasady dopłat do powierzchni użytków rolnych nie zapewniają podobnych rezulta-

tów: nie sprzyjają intensyfikacji produkcji i wyrównaniu technicznemu i produkcyjnemu rolnictwa starych i nowych krajów UE, a także nie sprzyjają procesowi koncentracji ziemi i przyspieszeniu zmian niekorzystnej struktury agrarnej oraz podwyższają cenę ziemi poprzez ograniczenia rynku ziemi i kompensaty dochodowe uzyskiwane z dopłat do użytkowanej powierzchni.

Spośród różnorodnych propozycji zmian rekomendowanych w nawiązaniu do oceny (przeгляdu) WPR podkreślano poszukiwanie sposobów uproszczenia systemu dopłat bezpośrednich zarówno w sensie merytorycznym (weryfikacja tytułów dopłat) i technicznych (np. uproszczenie procedur i wymagań technicznych). Zarówno Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi jak też inne włączone w ten system instytucje i agencje, uproszczenie docelowego systemu wzajemnej zgodności przyjmują za główny nurt proponowanych zmian WPR i procesów jej realizacji. Dotyczy to też utrzymania obecnych mechanizmów interwencyjnych jako siatki bezpieczeństwa, stabilizującej rynki rolne, wzmocnionej powołaniem instrumentu ubezpieczeniowego przed kryzysami, wywołanymi przez niekorzystne warunki pogodowe, zmiany klimatyczne lub choroby zwierząt i roślin. Uproszczenie i sprawność tego systemu ma równie ważne znaczenie, jak wysokość sum wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich.

Innym problemem były decyzje dotyczące poddania rolnictwa od 01.01.2009 r. wymogom wzajemnej zgodności (*Cross compliance*) odnoszących się do płatności bezpośrednich, które mają być zależne od spełnienia przez gospodarstwa wymogów dotyczących ochrony środowiska przed zanieczyszczeniami wynikającymi z prowadzonej w gospodarstwie działalności, wytwarzania produktów rolniczych w sposób nie zagrażający zdrowiu ludzi, zwierząt i roślin, a także przestrzeganie warunków dobrostanu zwierząt oraz dobrej kultury rolnej, w tym zasad identyfikacji i rejestracji zwierząt. Jeśli gospodarstwa nie zostaną dostosowane do wymogów tej zasady dopłaty będą odpowiednio pomniejszane, bądź też zawieszane lub wymagalne do zwrotu. Płatności bezpośrednio do powierzchni uprawnej i działania PROW dotyczące środków przeznaczonych na zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych (np. na obszarach górskich, Natura 2000) lub programów rolnośrodowiskowych (dobrostan zwierząt, płatności leśno środowiskowe) i zalesianie gruntów, uzależnione będą od realizacji wymogów wzajemnej zgodności w zakresie środowiska naturalnego, identyfikacji rejestracji zwierząt i dobrej kultury rolnej.

Podstawowe wnioski dotyczące obecnych zmian WPR opracowane na podstawie przygotowania i realizacji przeglądu WPR we wszystkich krajach członkowskich, wskazują w jakim zakresie i na jakim obszarze konieczne

jest dostosowanie polityki rolnej UE oraz odpowiednich narzędzi i rozwiązań do zastosowania w praktycznej realizacji WPR. W dokumentach Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej określających WPR podstawowe propozycje dotyczą takich modyfikacji reguł, aby odpowiadały one potrzebom i dostosowaniom całej Unii Europejskiej oraz warunków, jakie powstają w związku z regionalnymi procesami integracyjnymi i światowymi procesami globalizacyjnymi<sup>29</sup>.

W nawiązaniu do tego, akcentujemy w tym miejscu główne problemy, zakres proponowanych zmian i wyzwania stojące obecnie przed WPR.

A. W zakresie systemu jednolitej płatności SPS (*Single Payment Scheme*) zaznacza się odchodzenie od płatności opartych na wielkościach historycznych: są państwa, gdzie rolnicy otrzymują pomoc ustaloną na podstawie przyjętych jeszcze w okresie referencyjnym płatności na zasadzie regionalnej w przeliczeniu na hektar, tj. wielkościach ustalonych praktycznie na podstawie historycznej. Dotychczasowy system płatności powiązany z historycznym kryterium podziału środków jest skomplikowany i mało przejrzysty. W ramach propozycji zmian i uproszczenia WPR, Polska proponuje bardziej ujednolicony i uproszczony system płatności, tj. przejście od metody ustalania płatności w oparciu o wysokość przychodów (kraje UE-15) w przeszłości i przejście do systemu bardziej jednolitego wybranego modelu realizacji metody jednolitej płatności, np. przez wprowadzenie stawek zryczałtowanych, uwzględniających specyficzne warunki danego kraju. System jednolitej płatności obejmuje możliwość stosowania przez nowe państwa członkowskie systemu płatności bezpośrednich SAPS (*Single Area Payment Scheme*) do 2013 r. Uproszczony SAPS obejmuje trwałe zniesienie obowiązku ugorowania części gruntów objętych płatnościami obszarowymi, uproszczenie i zasady płatności bezpośrednich (np. elastyczność korzystania z rezerw państwowych oraz wprowadzenie dolnych pułapów płatności). W tych warunkach niezbędne jest rozpoczęcie prac nad wyrównaniem stawek płatności między państwami całej Unii.

B. Oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji: w ramach poprzednich etapów reformy WPR (2003) dokonano „odłączenia” pomocy bezpośredniej dla rolników, tj. płatności przestały być powiązane z wielkością produkcji w ich gospodarstwach (*decoupling*). Ponieważ niektóre państwa

---

<sup>29</sup> Rolnictwo: Ocena funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej mająca na celu jej usprawnienie i pomoc w podejmowaniu nowych wyzwań, Bruksela 20.11.2007. Druk IP/07/1720; Rada Unii Europejskiej, Przygotowania do oceny reformy WPR, Bruksela 13.03.2008. Także: Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Obszarów Wiejskich KE, Ocena funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej: propozycje legislacyjne, Warszawa, 20.05.2008 (wg J. Plewy).

utrzymały płatności związane z wielkością produkcji, obecnie proponuje się ich usunięcie i przeniesienie do systemu płatności jednolitej (z wyjątkiem premii z tytułu krów mamek, kóz i owiec gdzie może być utrzymane wsparcie w powiązaniu z wielkością produkcji) oraz zniesienie płatności do upraw roślin energetycznych.

C. Stopniowe wycofywanie kwot mlecznych: dotychczasowe stosowane kwoty mleczne zostaną stopniowo wycofane (Komisja proponuje coroczne zwiększenie kwot mlecznych o 1% w latach od 2009/2010 do 2013/2014). Zmniejszone kwotowanie uzależnione jest od wysokości płatności bezpośrednich, faktycznie pomniejszanych poprzez wskaźniki poziomu intensywności produkcji w uprzednim okresie historycznym. Rozwiązaniem może być zwiększenie krajowych kopert finansowych płatności bezpośrednich w nowych państwach Unii o kwoty wynikające z różnic procesu *phasing-in*. Polska uznaje np. decyzje o odejściu od kwot mlecznych za przedwczesną i niepewną ze względu na perspektywy rynku mleka (oraz trudności jakie powodować może ewolucja cen mleka). Rozwój mleczarstwa i konkurencyjność na tym rynku wymaga zwiększenia kwot, a Polska proponuje tempo zwiększenia do 2% rocznie w okresie 2009-2013.

D. Mechanizmy interwencji: środki dotyczące zaopatrywania rynku nie powinny ograniczać zdolności rolników do reakcji na sygnały rynkowe. Wśród instrumentów rynkowych na rynku zbóż propozycje UE dotyczą wprowadzenia przetargowego trybu dokonywania zakupów interwencyjnych, utrzymanie działań interwencyjnych jedynie w odniesieniu do pszenicy zwyczajnej i zniesienie interwencji na rynku pszenicy durum i ryżu, zniesienie skupu interwencyjnego wieprzowiny i rozszerzenie praktyki przetargów na rynku produktów mleczarskich. W ten sposób realizowane byłyby także wymogi uproszczenia i udoskonalenia procedur interwencyjnych i porządkujących rynek.

E. Przedłużenie okresu stosowania jednolitej płatności obszarowej: 10 spośród 12 nowych członków UE (w tym Polska) stosuje uproszczony system jednolitej płatności obszarowej. Ma on wygasnąć w 2010 r., zaś Komisja proponuje jego stosowanie do 2013 r. Inna propozycja KE, odnosząca się szczególnie do realiów polskich, dotyczy zwiększenia dolnego limitu powierzchni gospodarstw, które mogą dostawać dopłaty, z obecnego poziomu 0,3 ha do poziomu 1 ha (według nieoficjalnych danych Komisji UE). Wraz z tym pojawiła się także propozycja (praktycznie o niewielkim znaczeniu dla Polski) ograniczenia dopłat dla największych gospodarstw rolnych.

F. Zasada współzależności i wzajemnej zgodności (*cross compliance*): pomoc dla rolników związana jest z normami ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i jakości żywności. Proponuje się uproszczenie zasady współzależ-

ności przez rezygnację z norm o mniejszym znaczeniu dla tej zasady (dodane zaś będą wymogi wynikające z korzyści odłogowania gruntów i ulepszenia zarządzania zasobami wodnymi). Polska proponuje by zasady określane jako *dobrostan zwierząt*, do 2003 r. były zsynchronizowane z dochodzeniem do pełnych płatności i uwzględniły proces restrukturyzacji sektora produkcji zwierzęcej w Polsce. W ramach uproszczenia tej zasady wnosi się o usunięcie wymogów nie związanych z działalnością rolniczą (część obejmująca filar II ma odrębne ustalenia), rozszerzenie zaś listy standardów dobrej kultury rolnej, ochrony środowiska, cech specyficznych poszczególnych państwa członkowskich itp. Propozycje dotyczą też możliwości redystrybucji płatności bezpośrednich do 10% (art. 69) co oznacza rozszerzenie zakresu wsparcia i umożliwienie państwu stosującemu SAPS korzystanie z tego instrumentu, wsparcia obszarów lub sektorów w niekorzystnych warunkach gospodarczych lub środowiskowych oraz wsparcie instrumentów zarządzania ryzykiem.

G. Wsparcie sektorów zmagających się ze szczególnymi problemami: obecnie kraje członkowskie mogą zarezerwować 20% krajowych pułapów budżetowych płatności bezpośrednich i przeznaczać je na działania środowiskowe lub poprawę jakości produktów. Nowa propozycja dotyczy uelastycznienia tych działań przez rozszerzenie ich listy (np. pomoc w produkcji zwierzęcej w trudnych warunkach gospodarowania, wsparcie programów ubezpieczeń od klęsk żywiołowych i chorób zwierząt). Mechanizm ten byłby stosowany także w krajach o jednolitej płatności obszarowej.

H. Przeniesienie środków z płatności bezpośrednich na rozwój obszarów wiejskich: wszystkie płatności poszczególnych rolników w wysokości powyżej 5 tys. euro, są obecnie obniżane o 5% na rzecz budżetu rozwoju obszarów wiejskich. Proponuje się podniesienie tego udziału do 13% w terminie do roku 2012. Dalsze zmniejszenie płatności ma dotyczyć większych gospodarstw (redukcja 3,6 i 9% dla gospodarstw otrzymujących 100, 200 i 300 tys. euro rocznie). Państwa członkowskie mogą wykorzystać uzyskane tu środki na wzmocnienie programów w zakresie zmian klimatycznych, energii odnawialnej, zasobów wodnych i różnorodności biologicznej.

I. Ograniczenie płatności: przewiduje się możliwość zastosowania płatności minimalnej w wysokości 250 euro na gospodarstwo lub minimalną powierzchnię 1 ha, ewentualnie stosowanie obu rozwiązań.

J. Inne środki: niektóre programy zostaną przeniesione do systemu płatności jednolitej; ma to dotyczyć konopi, suszu paszowego, roślin wysoko białkowych i orzechów; ryżu, ziemniaków skrobiowych i długiego włókna lnianego, zaś w przypadku roślin energetycznych dotychczasowa premia ma być zniesiona.



W decydującym momencie tego etapu dyskusji Rada Unii Europejskiej postawiła podstawowe pytania i problemy odnoszące się do przyszłości WPR z punktu widzenia obecnych i przyszłych potrzeb i uwarunkowań rozwojowych<sup>30</sup>. W nawiązaniu do dotychczasowych ocen WPR podejmuje się debatę na temat ogólnych kierunków przyszłej polityki rolnej, kształtowanych przez współczesne nowe konteksty i uwarunkowania, np. zmiany cen żywności w skali światowej mających znaczenie zarówno dla konsumentów jak i sektora rolnego (wzrost kosztów produkcji w rolnictwie). Na całość światowej gospodarki rolniczo-żywnościowej negatywnie wpływają anomalie klimatyczne, zmiany poziomu i struktury popytu np. wzrost liczby ludności, dochodów przeznaczanych na żywność i rozszerzenie produkcji biopaliw. UE za najistotniejsze kwestie dla tworzenia polityki rolnej w ujęciu perspektywicznym, słusznie uważa długotrwałość tak określanej nowej sytuacji rolnictwa. Potencjał produkcyjny i dalsze możliwości zwiększenia jego wykorzystania może zmniejszyć niebezpieczeństwa i napięcia na rynkach żywnościowych, ale nie zlikwiduje niepewności jeśli chodzi o ostateczną równowagę między podażą i popytem. Można do tego dodać obawy dotyczące wzrostu cen kosztów produkcji, ogólną niepewność dotyczącą rolnictwa jako części gospodarki narodowej czy też relacji zachodzących pomiędzy krajową polityką rolną a ogólną polityką gospodarczą i finansową oraz zmiany zachodzące lub przewidywane w skali UE, Europy i świata.

W dyskusjach dotyczących obecnego etapu przeglądu WPR Polska prezentując własne priorytety odnoszące się do poszczególnych krajów formułowała propozycje, np. przeznaczenia części niewykorzystanych funduszy w budżecie rolnym UE na wsparcie nowych wyzwań, m.in. wsparcie zmian sektora mleczarskiego w Polsce i innych krajach UE-10, uproszczenie wymogów wzajemnej zgodności i przesunięcie terminu wdrażania pakietu dotyczącego dobrostanu zwierząt oraz dotacji do owoców miękkich do 2013 r. na obecnych zasadach i przedłużenie okresu przejściowego na oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji w odniesieniu do tytoniu, ziemniaków, skrobi i chmielu. Występuje także o pozostawienie unijnego wsparcia dla produkcji energii odnawialnej z surowców i odpadów produkcji rolniczej. Inne polskie propozycje dotyczą możliwości przeznaczenia niewykorzystanych środków w budżecie rolnym UE na wsparcie restrukturyzacji wybranych sektorów rolniczych w nowych państwach członkowskich. Polska zgłosiła również wniosek o przywrócenie ochrony celnej na rynku zbóż w UE przedstawiając argumenty uzasadniające potrzebę takiej decyzji.

---

<sup>30</sup> Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej: *Jak najlepiej przygotować przyszłą WPR?*, Bruksela, 28.07.2008 r., Druk SN 3968/08.



Podstawowe znaczenie ma tu określenie i analiza: na czym w istocie polega nowa sytuacja i nowe doświadczenia, które mogą mieć znaczenie dla podejmowanych wstępnie decyzji dotyczących potrzeby i zakresu kolejnej reformy (lub korekty) WPR. Nową sytuację powoduje wzrost cen surowców rolnych (np. zboża, rośliny oleiste, przetwory mleka), co wpływa na decyzje produkcyjne lub konsumpcyjne rolników i konsumentów żywności. Argumentacja w tym zakresie może być jednakże podważana przez ocenę, iż są to przyczyny koniunkturalne, jak np. anomalie klimatyczne w krajach produkujących/eksportujących lub trudne do określenia zmiany strukturalne, np. popytu, liczby ludności, zmiany zwyczajów żywieniowych, produkcja biopaliw. Rada UE określa, że jeśli chodzi o przyszłość, najistotniejszą kwestią dla polityki rolnej jest długofalowość nowych uwarunkowań kształtowania tej polityki. W szczególności czy występujące nowe zjawiska, w tym wzrost produktywności rolnictwa, zmniejszą napięcia pojawiające się na wielu rynkach surowców rolniczo-żywnościowych. Należy, na podstawie dotychczasowych doświadczeń ekonomiczno-rolniczych, zgodzić się z konkluzją, iż przynajmniej w perspektywie np. do 2020 r. rolnictwo będzie nadal żyć w niepewności, jeśli chodzi o równowagę między podażą i popytem.

Wynika z tego, potwierdzają to także analizy wielu ośrodków, występowanie ogólnej niepewności, jeśli chodzi o rolnictwo i gospodarkę żywnościową kraju, Unii i świata. Można w tym miejscu ocenić, iż podkreślana wyżej niepewność równowagi rolno-żywnościowej ma swoje źródła zarówno w cechach rolnictwa, produkcji żywności i wyżywieniu jak też ogólnych uwarunkowaniach gospodarczych (rynkowych). Tendencje kształtujące światowe rynki rolno-żywnościowe wskazujące na ciągły wzrost cen, kosztów produkcji i niepewności gospodarczo-finansowej świata (np. kryzys finansowy 2008-2009 r.) oznaczają, iż nie należy spodziewać się wyraźnych ograniczeń niepewności zarówno dla całej gospodarki jak i systemu rolno-żywnościowego. Ten ostatni, co jest paradoksalne dla współczesnych rynków rolno-żywnościowych, charakteryzuje się intensywną niestabilnością i niepewnością, mimo tego, iż jednocześnie występuje tendencja trwałości podstawowych struktur produkcyjnych i społecznych tego sektora, z wyjątkiem pewnego rozerwania w łańcuchu żywnościowym (agrobiznesie) integracyjnych związków pomiędzy dominującym w świecie rolnictwem chłopsko-rodzinnym a przemysłowymi ogniwami agrobiznesu, co szczególnie widoczne jest w Polsce.

Eksperti Rady Unii Europejskiej wskazują, że propozycje zmian WPR powinny uwzględniać strategie rolno-żywnościowe podjęte lub realizowane przez takie kraje, jak USA, Brazylia, Chiny, Indie, Rosja. To samo dotyczy

możliwości zakwestionowania niektórych dotychczasowych sposobów produkcji w Europie, np. ze względu na globalne ocieplenia klimatu, konflikty w wykorzystaniu obszarów rolnych i zasobów wodnych pomiędzy rolnictwem a resztą społeczeństwa, długotrwały wzrost cen energii i uszczuplenie zasobów wodnych i ziemi rolniczej, czy też wpływu stosowanych technologii rolniczych na środowisko i zdrowie ludzi. „Wspólne zastanowienie się nad tymi kwestiami jest niezbędne w celu ustalenia, w jakim stopniu należy dostosować obecną WPR do nowej sytuacji. Należy jednak pamiętać, że takie przedsięwzięcie powinno wpisywać się w ogólne działania na szczeblu światowym, gdyż sama WPR nie wystarczy, by rozwiązać problemy takie jak głód na świecie czy zmiany klimatyczne”<sup>31</sup>.

Z przyszłością WPR kształtowaną obecnie na okres następnego budżetu UE powiązane są różne, istotne wyzwania. Odnoszą się one do następujących zakresów:

A. Żywności i wyżywienia: polityka rolna Unii zawsze gwarantowała dostawy żywności łącznie z realizacją polityki zmniejszenia podaży, gdy nadwyżki produkcyjne powodowały komplikacje gospodarcze. Obecnie powstają jednak napięcia na rynkach rolnych o innym charakterze w konsekwencji wzrostu liczby ludności, podnoszenia się poziomu życia w wielu krajach przyspieszających proces rozwoju gospodarczego oraz zmian zachowań żywieniowych w kierunku zwiększenia konsumpcji produktów zwierzęcych, co podwoja globalne zapotrzebowanie na żywność do 2050 r. Ponieważ ciągle występuje zjawisko głodu i niedoborów żywności i wzrastają jej ceny. Dostęp do żywności nabiera znaczenia strategicznego, co jednocześnie lokuje wyzwania związane z produktywnością rolnictwa na pierwsze miejsce wśród wyzwań z jakimi muszą się zmierzyć rolnicy świata. Unia Europejska swym potencjałem i możliwościami produkcyjnymi zapewnia kontynuowanie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich a także eliminację negatywnych konsekwencji dalszego wzrostu produkcji rolniczej i stosownych technologii produkcyjnych i organizacyjnych. Poza wyzwaniami ilościowymi dotyczy to także jakości i różnorodności żywności, bezpieczeństwa sanitarnego oraz dostępu do żywności grup ludności i krajów o niskim poziomie rozwoju gospodarczego i ograniczonych dochodach.

B. Wyzwania w zakresie środowiska: polityka rolna Unii ma stwarzać i utrzymywać szansę zachowania równowagi ekologicznej w skali globalnej, co jest niezbędnym warunkiem ochrony zasobów naturalnych, różnorodności biologicznej, walki z zanieczyszczeniami i ograniczeniami emisji gazów cie-

---

<sup>31</sup> Rada Unii Europejskiej, *Jak najlepiej przygotować przyszłą WPR?*. cyt. wyd., s. 2.

plarnianych w warunkach pojawiającej się konfrontacji pomiędzy tymi zasadami a potrzebą wzrostu intensywności i wydajności rolnictwa. Oznacza to słuszność tezy, iż rolnictwo przechodzi do nowej fazy rozwoju, gdy musi, a nie tylko może, pogodzić wydajność produkcyjną i efektywność ekologiczną z podejściem polegającym na zrównoważonym rozwoju. Rolnictwo i polityka rolna musi więc sprostać zarówno rosnącemu zapotrzebowaniu na żywność, oszczędnemu wykorzystaniu nakładów i tworzeniu miejsc pracy, a także uczestniczyć w produkcji energii odnawialnej, biomateriałów i ochronie środowiska. Sprostanie tym wyzwaniom stanowi obecnie nowe uwarunkowanie i drogę rozwoju rolnictwa i określa długookresowe zasady polityki rolnej w każdym rejonie świata, w tym UE i Polsce.

C. Wyzwania dla obszarów wiejskich: gospodarka światowa na podstawie logiki koncentracji produkcji i miejsc pracy w najbardziej konkurencyjnych obszarach, w odniesieniu do rolnictwa mającego szczególnie charakter przestrzenny, oznacza potrzebę połączenia wymogów koncentracji i wymogów utrzymania rolnictwa i pastwiskowego zagospodarowania możliwie całego terytorium przydatnego do produkcji rolno-żywnościowej, leśnej lub ochronnej dla środowiska, co zapewnia nie tylko efektywność gospodarczą, ale także zróżnicowanie gospodarcze terytorium, jakość krajobrazów, spójność terytorialną i integrację urbanizacyjno-wiejską przestrzeni osiedleńczych społeczeństwa.

W debacie dotyczącej tego etapu rozwoju WPR oraz kształcie tej polityki po 2013 r., tj. w następnym okresie budżetowym, Polska postuluje, aby w pełni zachowany został wspólnotowy charakter WPR, szczególnie w zakresie finansowania jako warunku utrzymania jednolitego rynku w długiej perspektywie, utrzymanie dotychczasowej skali finansowania WPR z budżetu Unii, zapewnienie równych warunków konkurencji polskiemu rolnictwu na jednolitym rynku oraz jak najszybsze wyrównanie stawek płatności w całej Unii. Polska zgłosiła także propozycję dotyczącą przyszłego systemu płatności bezpośrednich. Głównym elementem tej propozycji jest wprowadzenie jednolitej stawki płatności bezpośrednich we wszystkich państwach członkowskich i tym samym zapewnienie bardziej korzystnych warunków dla funkcjonowania rodzinnych gospodarstw rolnych. Polska opowiada się za systemem, który będzie oderwany od historycznych poziomów referencyjnych przyjętych w okresie akcesji do UE, a zróżnicowanie stawek płatności powinno być uzależnione od spełnianych przez rolników wymogów środowiskowych, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt. Na tej zasadzie powstać może mechanizm wyrównania szans rozwojowych rolnictwa wszystkich państw UE-27. Niestety mechanizm taki nie gwarantuje

bezpośrednio szans wyrównania opóźnień rozwojowych rolnictwa Polski. Zrównanie poziomu dopłat nie zapewnia szansy przyspieszenia rozwoju w procesie konwergencyjnym państw Europy Wschodniej w stosunku do Europy Zachodniej. Dla realizacji celów wyrównawczych kraje te muszą znaleźć zewnętrzne lub własne dodatkowe środki dla przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego. Szanse takie tworzyć może, co wykazuje się w innym miejscu, odpowiednie zwiększenie nakładów rolniczych środków budżetu krajowego, tj. narodowej polityki rolnej.

Wraz z przeglądem WPR trwała i kontynuowana jest dyskusja nad jej kształtem po 2013 r. W nawiązaniu do tego Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi do najważniejszych priorytetów Polski zalicza:

- zapewnienie równych warunków konkurencji polskiemu rolnictwu na jednolitym rynku europejskim,
- zachowanie wspólnotowego charakteru WPR, szczególne w zakresie finansowania jako warunku utrzymania jednolitego rynku europejskiego w długiej perspektywie,
- postęp w zakresie uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej.  
Komisja Europejska w części zgodna jest z oczekiwaniami Polski:
- możliwości kontynuowania systemu jednolitej płatności obszarowej SAPS do 2013 r.,
- jednakowe podejście do nowych i starych krajów członkowskich,
- stopniowe zwiększenie kwot mlecznych,
- realizację postulatu ujednoczenia systemu i poziomu stawek płatności poprzez wprowadzenie obowiązku pełnej regionalizacji (ujednoczenia) stawek płatności w poszczególnych krajach UE, jak i najszybsze rozpoczęcie prac nad wyrównaniem stawek płatności między państwami członkowskimi w całej UE. Także przeznaczenie części zaoszczędzonych środków WPR (z tytułu ograniczenia wydatków na interwencję na rynkach rolnych) na zwiększenie krajowych kopert finansowych płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich. W zakresie wzajemnej zgodności Polska wnosi o późniejsze wdrażanie związanych z tym działań (w 2011 lub 2013 r.) i nowe regulacje rynku mleka, zbóż i innych produktów<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Formułowane są także opinie o potrzebie lub możliwościach wycofania subsydiów rolnych np. po 2013 r. w całej UE. W świetle analiz ekonomicznych takie zmiany WPR oznaczałyby załamanie rolnictwa UE, a szczególnie rolnictwa nowych krajów członkowskich UE. Tym niemniej problem ten będzie już stale obecny w kolejnych etapach dyskusji dotyczących WPR. Świadczy o tym przykład USA i jego interwencyjnej polityki rolnej (np. Farm Bill 2008), gdzie, mimo innego charakteru obszaru i etapu rozwojowego rolnictwa nie można uniknąć jego finansowania i wspierania ze strony

Dyrektywa Rady Unii słusznie wskazuje, że różne rodzaje rolnictwa, dopóki są wiarygodne ekonomicznie i zrównoważone ekologicznie muszą zostać chronione i wzmocnione dzięki zmianom WPR, zaś podtrzymanie działalności rolniczej poprzez obecność rolników na wrażliwych obszarach przydatnych do ich działalności rolniczej jest podstawą ich rozwoju i tożsamości europejskiej. Unia Europejska w coraz szerszym zakresie traktuje te tendencje, jako cechy charakterystyczne nowej polityki rolnej realizującej cztery główne cele:

- zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego UE i zabezpieczenia sanitarnego obszarów wiejskich,
- udział w kształtowaniu równowagi żywnościowej świata, zapewnieniu światowego bezpieczeństwa żywnościowego i obecności na rynkach rolno-żywnościowych,
- zachowanie równowagi rozwoju obszarów wiejskich, utrzymanie spójności terytorialnej oraz działalności gospodarczej i miejsc pracy,
- podnoszenie jakości środowiska i budowa rolnictwa godzącego efektywną działalność gospodarczą z skutecznością ekologiczną<sup>33</sup>.

Zasady oceny WPR i propozycje zmian dotyczą zarówno szczebla ogólnounijnego, jak i szczebla krajowego. Zasady i zarządzanie WPR na szczeblu całej Unii ma zapewnić przede wszystkim wyrównanie warunków konkurencji we wszystkich państwach UE i wszystkim rolnikom Unii. Dotyczy to szczególnie propozycji ograniczenia lub zmian struktury wydatków i zapewnienia możliwej jednolitości nowych priorytetów WPR, zasad ich realizacji oraz przestrzegania niezbędnych procedur prawnych i organizacyjnych we wszystkich państwach członkowskich. Odnosi się to w pierwszej kolejności do potrzeby kontynuowania procesów ogólnego umacniania rolnictwa i całej gospodarki żywnościowej we wszystkich państwach UE oraz podnoszenia poziomu ich efektywności i konkurencyjności. Jest to podstawowy ekonomiczny warunek nie tylko efektywnego funkcjonowania tego działu gospodarki, ale także jego realnej konkurencyjności z innymi działami gospodarki (niezależnie od tego, jaka jest rzeczywista różnica typu przyrodniczego i etnicznego pomiędzy różnymi działami gospodarki narodowej a rolnictwem i gospodarką żywnościową). Na przykład w Wielkiej Brytanii szczególnie mocno akcentuje się brak odwagi w proponowanych reformach WPR. Cały budżet Unii charakteryzuje się jako przestarzały i nie reprezentujący aktualnych potrzeb Unii, co ma uzasadniać potrzebę reformy tej polityki, szczegól-

---

budżetu i decyzji państwa.

<sup>33</sup> Za: Rada Unii Europejskiej, *Jak najlepiej przygotować przyszłą WPR?*, cyt. wyd. s. 5.

nie tak ważnych jej elementów, jak zasady i procedury podejmowania decyzji w zakresie polityki rolnej i wiejskiej na szczeblu Unii. Podkreśla się przy tym presję mocnych żądań dla zwiększenia zaangażowania struktur unijnych na takich zakresach, jak edukacja, badania i infrastruktura (dziedziny te partycypują w budżecie UE w ok. 30%, zaś rolnictwo, sektor z natury zmniejszający się, uczestniczy w budżecie UE w ponad 40%)<sup>34</sup>.

W ten sposób budżet unijny jest raczej rezultatem gry politycznej krajów członkowskich w zakresie dzielenia środków budżetowych UE, aniżeli drogą osiągnięcia wspólnie określonych i akceptowanych wymienionych wyżej celów. Zrozumiałe jest przy tym, iż przedstawione cele i potrzeby wynikające z polityki rolnej UE są inne dla tak wysoko rozwiniętego kraju jak Wielka Brytania w porównaniu do poziomu rozwoju gospodarczego, w tym gospodarki rolnej i wiejskiej, np. Polski. Stąd wynikają różnice poglądów i postępowania w stosunku do planów i narzędzi WPR w tak zróżnicowanych państwach tworzących całą Unię-27. Nawet najogólniejsza zgoda i stosowane rozwiązania w tym względzie wskazują na wielkie możliwości akceptacji różnych rozwiązań oraz chęć zachowania i rozwoju UE jako integracyjnego modelu rozwiązywania problemów wyżywienia, rolnictwa i obszarów wiejskich w skali całej Europy i optymistyczne zasady oraz wyniki takiego postępowania.

W dyskusjach dotyczących programów efektywnej absorpcji środków UE znalazł się m.in. pomysł na radykalną reformę tego wsparcia<sup>35</sup>. Pomysł ten dotyczy nie tyle istoty, ile organizacji i uproszczenia systemu subwencji w skali Unii: we wszystkich państwach członkowskich miałyby obowiązywać jednakowy system dopłat według wielkości gospodarstwa. Ma to zmniejszyć koszty, uprościć administrację oraz zrealizować inne cele, np. w ochronie środowiska, wyrównanie dysproporcji rozwojowych itp. Obok przyjętego przez stronę polską priorytetu podtrzymywania dopłat bezpośrednich do powierzchni gospodarstw, wzmocniono akcenty dotyczące nowego sposobu bardziej sprawiedliwego ustalania dopłat. Jako daleko idącą reformę w zakresie dopłat bezpośrednich widzi się możliwość wyraźnego ograniczenia dopłat uzależnionych od danych historycznych, tj. dopłat ustalonych w okresie negocjacji członkostwa UE i zależnych od przyjętych wówczas poziomów plonów referencyjnych. W konsekwencji rolnicy polscy otrzymują niższe płatności aniżeli rolnicy Europy Zachodniej, gdzie dopłaty ustalono według wielkości produkcji (plonów referencyjnych) znacznie wyższych aniżeli w Polsce.

---

<sup>34</sup> Według *Rural Europe*, May 2008, s. 4.

<sup>35</sup> *Polska chce zmienić unijną politykę rolną*, „Rzeczpospolita”, 06.08.2008.



Obok opinii o powrocie dopłat do produkcji, pojawiały się też głosy o odejściu od realizowania dopłat bezpośrednich finansowanych z budżetu UE. Polska występuje o jednakowy system dopłat przyznawanych według wielkości gospodarstw. Rozwiązanie takie, obok zmniejszenia kosztów administracyjnych, zapewnia realizację także innych celów, np. dbałość o środowisko czy też utrzymanie zatrudnienia na obszarach wiejskich.

Przestrzeganie zasad mechanizmów rynkowych i przyjętych rozwiązań interwencyjnych oraz ich powiązanie z rosnącym zapotrzebowaniem na artykuły rolno-żywnościowe, jest teoretyczną podstawą formułowania wskazań praktycznych WPR, co wynika z historycznych gwarancji WPR przestrzegania norm w zakresie ochrony środowiska rolnego oraz akceptowalnych warunków produkcji, przetwarzania i dystrybucji surowców rolnych i przetworów żywnościowych, paszowych i surowcowych. W tym zakresie jest to także element jednolitości (integracji) WPR i polityki rozwoju obszarów wiejskich (PROW) do nowych i szczególnych wymagań odgrywających coraz większą rolę w realnych uwarunkowaniach gospodarczych UE i Polski, np. zmian klimatycznych, wykorzystania zasobów wodnych, wykorzystania bioenergii oraz ochrony różnorodności biologicznej w kraju.

### **1.5. Przewidywane konsekwencje projektowanych zmian WPR do i po 2013 roku**

Obecny etap dyskusji i decyzji dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej oraz polskiej krajowej polityki rolnej, ale także ocen stanu, zmian i perspektyw rozwoju rolnictwa i wsi zdominowany jest i będzie w najbliższych latach przez trzy ważne i trudne pytania: po pierwsze – jak oceniana jest w całej Unii i Polsce realizowana obecnie WPR, jej uprzednie źródła i zasady, przemiany i ewolucja; po drugie – jak w efektywny i sprawny organizacyjnie sposób wykorzystać środki Unii Europejskiej, które są do dyspozycji Polski w latach 2007-2013 i w jakiej są one relacji do własnych krajowych środków i możliwości formułowania i realizacji Narodowej Polityki Rolnej, i po trzecie – w jaki sposób przygotowujemy się do zmiany kolejnego etapu Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. Analizy i odpowiedzi na te pytania, podobnie jak ustalanie nowych celów, zasad i instrumentów WPR, są obecnie bardziej skomplikowane niż w uprzednich okresach rozwoju i rozszerzania UE.

Generalne kierunki polskiego stanowiska w ramach dyskusji dotyczącej Wspólnej Polityki Rolnej w perspektywie długofalowych interesów Polski i polskiego sektora rolnego ustalić można na podstawie zasad postępowania, kształtowania i realizacji poszczególnych decyzji i rozwiązań dotyczących



Wspólnej Polityki Rolnej. Wykaz zasad i metod postępowania jest obszerny, wywołuje wiele kontrowersji i stanowić będzie ważny krok w kierunku praktycznych rozwiązań WPR zarówno (w pewnym zakresie) obecnego etapu, jak też ustaleń, które będą decydowały o zmianach i ewolucji WPR po 2013 r.

A. Polska powinna wyraźnie wystąpić i opowiadać się za utrzymaniem, ewentualnie na określony okres, dotychczasowej WPR, zaś przeciw rozwiązaniom oznaczającym likwidację, bądź ograniczenie dotychczasowego budżetu rolnego, jak też instrumentarium jego wsparcia. Jeśli traktujemy zasadnie Unię Europejską jako nowy projekt rozwojowy współczesnej Europy, to ustalenia wynikające z *Health Check* powinny utrwalać zasady i warunki zapewniające szansę pozytywnych rozwiązań dla przemian rozwojowych jakie zachodzą mają w europejskim rolnictwie i obszarach wiejskich. Jednocześnie pojawia się coraz więcej opinii o charakterze krytycznym, co oznacza, iż środowisko ekonomiczno-rolnicze w zakresie praktycznej realizacji obecnego etapu WPR np. zobowiązane jest do wskazania w jaki sposób i bardziej racjonalnie wesprzeć te kierunki działania i przedstawiane nowe propozycje, które wskazują na potrzebę zachowania i realizacji tej polityki. Zarówno w krajach UE jak i w Polsce widzieć można ważne znaczenie WPR w zjednoczonej i zintegrowanej zarówno politycznie jak i gospodarczo Europie. Polska i grupa nowych państw członkowskich znajdują się przy tym w szczególnej sytuacji ze względu na wyjątkowo ważną potrzebę przyspieszenia takich przemian agrarnych, które będą zgodne z przyszłymi i efektywnymi przemianami wsi i rolnictwa w Polsce (proces koncentracji, dywersyfikacja zatrudnienia, zgodne z zasadami ochrony środowiska i zasadami ekonomii zagospodarowania posiadanych czynników produkcji rolniczej i pozarolniczej itp.). Ponadto niezależnie od tego jak kształtuje się bieżąca ekonomia gospodarowania, struktury agrarne i ich przemiany muszą być wspierane z budżetu unijnego albo krajowego, co jest odrębnym i trudnym problemem dla Polski.

B. Polska nie może, ze względu na swe interesy, głównie natury finansowej i wewnętrznej polityki fiskalnej, akceptować zamiaru nawet częściowej renacjonalizacji dotychczasowego stopnia finansowania WPR przewidzianego na 2013 r. Dotychczasowy sposób finansowania WPR w ramach budżetu Unii jest dla Polski korzystny i ulega z tego punktu widzenia stałej poprawie i tak będzie się działo co najmniej do 2013 r. Polska musi starać się o utrzymanie tego systemu płatności i jego poziomu chociażby na kolejne 7 lat, jako podstawy realizacji szans znacznego wyrównania warunków rolniczego rozwoju Polski i innych krajów Unii Europejskiej także po roku 2013<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Dla Polski szczególnie ważne są dyskusje i ustalenia dotyczące relacji pomiędzy wspólnotową po-

C. Polska w ramach możliwie dużego budżetu Unii powinna opowiadać się za równowagą pomiędzy I a II filarem WPR. Polska w szczególności nie powinna wyrażać zgody na ograniczenia Filaru I na rzecz zwiększenia nakładów na Filar II. Rozwiązanie takie może być jednak przyjęte tylko w przypadku takich korzystnych rozwiązań, które miałyby pozytywne znaczenie z punktu widzenia wsparcia zmian w Filarze I (np. przyspieszały przemiany struktury agrarnej). Struktura agrarna rolnictwa polskiego jest uważana obecnie za podstawowy hamulec w rozwoju gospodarczym wsi i rolnictwa. W Polsce występuje coraz wyraźniejsza potrzeba unowocześnienia rolnictwa, co wskazuje, iż Polska powinna kontynuować starania o zachowanie prorozwojowych instrumentów WPR i rozwoju obszarów wiejskich (np. instrumenty prośrodowiskowe) i w żadnym przypadku nie może zmniejszać swego zainteresowania strategią i narzędziami wspierającymi przemiany strukturalne, w tym szczególnie proces koncentracji<sup>37</sup>.

D. Polska nie może odstąpić lub ograniczyć szybkiego unowocześnienia rolnictwa i zapewnienia przez to trwałej, fundamentalnej konkurencyjności. Oznacza to potrzebę odmowy akcentowania tendencji zastępowania prorozwojowych instrumentów WPR, instrumentami prośrodowiskowymi. Instrumenty te powinny być wobec siebie komplementarne, a nie konkurencyjne. Słusznie zauważa się, iż krajobraz i środowisko nie są substytutami żywności, a zapewnieniem odpowiedniego poziomu wyżywienia jest pierwszą i podstawową funkcję gospodarki rolno-żywnościowej.

E. Obowiązkiem Polski jest zatem lobowanie i postulowanie pozostania w ramach WPR lub ustanowienie nowych instrumentów adekwatnych dla kraju słabiej rozwiniętego, o dużym znaczeniu wsi i rolnictwa w rozwoju

---

lityką rolną a krajową polityką rolną. W 2006 r. Komisja Europejska ustaliła szczegółowe wytyczne odnoszące się do pomocy państwowej sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013 (*Wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dn. 27.12. 2006 r.). Jest to unijne uregulowanie zasad i relacji pomiędzy Wspólną Polityką Rolną a krajową polityką rolną. Podstawową zasadą jest tu ustalenie, iż pomoc państwowa może być uzasadniona wyłącznie w przypadku, gdy jest zgodna z celami polityki rolnej UE. Występuje tu więc związek i jedność definiowanych celów i dróg ich realizacji przez Wspólną Politykę Rolną i Narodową Politykę Rolną. Następna część niniejszego opracowania jest poświęcona prezentacji i interpretacji podstawowych relacji i problemów Wspólnej i Narodowej Polityki Rolnej w Polsce, na tle WPR i relacji ekonomicznych zachodzących pomiędzy całą UE a poszczególnymi państwami członkowskimi UE.

<sup>37</sup> Wszelkie międzynarodowe studia i porównania z krajami wyżej rozwiniętymi wskazują jednocześnie na potrzebę przemian strukturalnych i kontynuowanie drogi rozwojowej gospodarki chłopsko-rolniczej w ogólnej sekwencji rozwoju społeczno-gospodarczego i struktury ekonomicznej: chłop – rolnik – farmer – przedsiębiorca (agrobiznesmen). Por. F. Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2006.

gospodarczym i społecznym kraju. Byłoby to zachowanie dla części niżej rozwiniętych krajów w skali całej Unii pewnych instrumentów, które wspierają przyspieszenie rozwoju obszarów wiejskich. Główny wynikający stąd problem WPR polega na tym, że „stare” kraje UE-15 zrealizowały cele WPR w pierwszym okresie rozwoju i przeszły na wyższy etap, zaś kraje mniej rozwinięte nie mogły tych celów zrealizować, znajdowały się w innej i trudnej sytuacji, ponieważ proces przemian finansowany przez Unię jest zbyt krótki i w przypadku zatrzymania byłby niewystarczający dla przeprowadzenia czy też wyrównania do tych warunków gospodarczych, które istniały i istnieją w krajach wyżej rozwiniętych, co oznacza też dla Polski wyzwania dotyczące relacji pomiędzy WPR a narodową polityką rolną, jako ważnego elementu obecnego systemu polityki rolnej i wiejskiej.

Propozycje zmian WPR, ich charakter i uzasadnienia można uporządkować (według koncepcji W. Poczty) na podstawie perspektywy czasowej, pozwalającej na wyróżnienie następujących ujęć: a) okres do roku 2013 i b) lata 2013-2020 i dalsze według funduszy rolnych i wynikającego z nich instrumentarium wsparcia rolnictwa i wsi. Chodzi tu o: a) Filar I WPR (rolniczy) – finansowany przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG), b) Filar II (wiejski) – finansowany przez Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Dzięki temu, na podstawie tak określonych kryteriów można wyodrębnić cztery podstawowe obszary w ramach których można odnosić się do problematyki zmian i reform WPR: A) Filar I – lata 2009-2013, B) Filar I – lata 2013-2020 i dalsze oraz C) Filar II – 2009-2013, D) Filar II – lata 2013-2020 i dalsze.

**A. Filar I – lata 2009-2013.** Podstawowym zagadnieniem w perspektywie do roku 2013 jest kwestia systemu dopłat bezpośrednich. Decyzje i dyskusja dotyczą potrzeby rozstrzygnięcia, czy należy utrzymywać i ewentualnie modyfikować obowiązujący obecnie **System Jednolitej Płatności Obszarowej – SAPS**, czy też należałoby w Polsce przejść na **System Płatności Jednolitej – SPS**. Stosowany dotychczas w Polsce system dopłat bezpośrednich SAPS okazał się łatwy we wprowadzeniu i administrowaniu, umożliwił i umożliwi wykorzystanie całej przynależnej Polsce koperty finansowej, zyskał akceptację społeczną i polityczną. Można uznać, że jest to system „bezpieczny” politycznie i społecznie, a jego przyjęcie przez Polskę w pierwszym okresie akcesji było słuszną decyzją.

System SAPS w obecnej postaci ma jednak ważny mankament: mianowicie wyklucza aktywną krajową politykę rolną w ramach środków pochodzących z EFRG. Są to środki bardzo znaczące, a kwota dopłat należna Polsce i finansowana z budżetu UE w związku ze zmniejszeniem mechanizmu

*phasing-in* stale rośnie. Stawia to pytanie, czy polska polityka rolna wobec tych środków powinna aktywnie włączyć się w ich wykorzystanie poprzez alokację na szczeblu krajowym według obowiązującego w UE prawodawstwa i wynegocjonowanych rozstrzygnięć. Biorąc pod uwagę, że środki z dopłat bezpośrednich stanowią obecnie ok. 50% dochodów sektora rolnego, a stopa ta prawdopodobnie wzrośnie, a także słabą sytuację strukturalną i ekonomiczną (poziomu produkcji i dochodów) sektora rolnego w Polsce, praktycznie bierny stosunek polityki rolnej w tym zakresie, wymaga przynajmniej wyraźnej refleksji ekonomicznej. Konkurencyjność polskiego sektora rolnego uzyskana w okresie poakcesyjnym ma ograniczony zakres. Uzyskane dotąd przewagi konkurencyjne mogą okazać się krótkotrwałe w świetle rosnących cen czynników produkcji, w szczególności cen siły roboczej i ziemi. Dotychczasowe ceny tych czynników były nawet kilkakrotnie niższe, niż w zachodnich krajach UE. Stąd co najmniej uważnego rozważenia wymagają zagadnienia dalszych negocjacji w zakresie swobodnej decyzji w ramach SAPS lub przejścia polskiego rolnictwa na system płatności jednolitej (SPS). Umożliwiłoby to prowadzenie aktywnej polityki regionalnej, sektorowej a także podmiotowej w polskim rolnictwie.

Jak łatwo zauważyć jest to także ważny problem wyboru ekonomicznego wykorzystania środków UE. W całej dyskusji związanej z procesem wejścia do UE i wykorzystania unijnych środków budżetowych, nigdy nie postawiono jasno problemu alokacji pomocy UE dla rolnictwa w formie ekonomicznego wyboru: budżet ma wspierać wszystkich lub wszystkie dziedziny, czy te propozycje i rozwiązania, zgodnie z priorytetem, gdzie jest najwyższa efektywność gospodarcza lub społeczna. Dotyczy to zresztą nie tylko rolnictwa: na polskim etapie rozwoju gospodarczego wszelkie priorytety powinny preferować poczynania zapewniające maksymalizację efektu ekonomicznego, tj. koncentrowanie środków tam, gdzie najpewniejszy jest wysoki efekt finansowy, pozwalający na rozszerzenie mnożnika ekonomicznego. Dla rolnictwa może to jednak stwarzać problemy wynikające z naturalnych ograniczeń efektywności kapitałowej (wysokość zwrotu nakładów) w tej gospodarce, np. ze względu na ograniczenia przyrodnicze lub strukturalne (system rolniczy jako sieć czynników produkcji, struktura tych czynników, warunki rynkowe, organizacyjne itp.). Jest to istotny element rozumienia ekonomii agrarnej ograniczanej fundamentalnie w swej dynamice rozwojowej zarówno przez ograniczenia zmian relacji czynników produkcji, jak też generują zasadę przechodzenia podstawowego czynnika produkcji, tj. ziemi, z pokolenia na pokolenie (występujący tu czynnik demograficzny, tj. wymiana pokoleń i powiązanie z tym zmian z poziomem i strukturą ekonomiczną gospodar-

stwa produkcyjnego); jest podstawowym czynnikiem występujących ograniczeń i specyficznych cech tego procesu w rolnictwie, rozumianym jako dział wytwórczości materialnej i realizowany w gospodarstwach rodzinnych, w znacznej części nie kojarzonych lub nie odpowiadających rozumieniu gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa (gospodarstwa rodzinne jako mini przedsiębiorstwa) funkcjonujące na zasadach normalnej ekonomii produkcyjnej i rynkowej.

W nawiązaniu do ekonomicznego rozumienia tych procesów, stwierdzić można, że dopłaty bezpośrednie, bez względu na formułowane przez UE oraz na forum WTO stanowiska, są i zapewne pozostaną przez długi okres podstawowym mechanizmem wspierającym dochody gospodarstw rolnych i tym samym będą mechanizmem przesądzającym o pozycji konkurencyjnej rolnictwa w dawnych krajach UE-15. Przypomnieć można, że mimo Reformy Luksemburskiej i pozycji konkurencyjnej rolnictwa w UE-15, nie zrezygnowały one z mechanizmów oddziaływania na wrażliwe miejsca sektora rolniczego w swoich krajach, pozostawiając szeroką furtkę dla stosowania różnorodnych płatności specyficznych. Ponadto struktura gospodarstw rolnych w unijnych krajach Europy Zachodniej sprawia, że dopłaty bezpośrednie uzyskują głównie duże gospodarstwa rolne, zorientowane rynkowo<sup>38</sup>. System SAPS w obecnej postaci sprzyja negatywnej dla środowiska naturalnego oraz niekorzystnie ekonomicznie i społecznie ekstensyfikacji rolnictwa w Polsce poprzez presję w kierunku monokultury zbożowej na znacznych obszarach kraju. Szczególnym przykładem jest tu chów bydła mięsnego, który głównie z braku specyficznych mechanizmów wsparcia, został drastycznie ograniczony.

Rolnictwo polskie, biorąc pod uwagę posiadane zasoby, szczególnie pracy i ziemi, potencjał przemysłu spożywczego, bezpieczeństwo żywnościowe kraju i potrzebę zwiększania eksportu rolno-żywnościowego, powinno podlegać istotnym procesom koncentracji, rozsądnej intensyfikacji organizacji produkcji i intensyfikacji wytwarzania, co wiąże się ze zmianą technik wytwórczych i wzrostu produktywności. Dopiero przejście przez pierwsze etapy tych procesów może zagwarantować trwale podstawy konkurencyjności

---

<sup>38</sup> Również w Polsce gospodarstwa większe, związane z rynkiem, korzystające ponadto z innych mechanizmów ich wsparcia, dopłaty bezpośrednie przeznaczają głównie na bieżące i inwestycyjne cele produkcyjne. Na przykład analizowane pod tym względem gospodarstwa rolne w woj. wielkopolskim (dobrane metodą doboru celowego) 97% środków z dopłat bezpośrednich przeznaczają na cele produkcyjne (wg W. Czubaka), cyt. za W. Poczta, *Główne problemy WPR WE na tle strategii rozwoju Polski 2007-2013 oraz propozycji reform WPR i krajowej polityki rolnej*, Poznań 2008 (ekspertyza dla IERiGŻ-PIB).

polskiego sektora rolnego w UE. Dla realizacji tego celu nieodzowne jest formułowanie rynkowo zorientowanego, wysoko produktywnego segmentu gospodarstw rolnych w Polsce.

Wbrew uprzednim prognozom, liczba takich gospodarstw nie będzie zapewne wysoka (wstępne oceny W. Poczty określają liczbę przewidywanych wysoko produktywnych gospodarstw w Polsce na poziomie ok. 100 tys.), co przy ponad 40 tys. wsi istniejących w Polsce, wskazuje zakres przewidywanej i niezbędnej redukcji obecnej i przyszłej liczby gospodarstw rolnych (rodzinnych, chłopskich). Jednocześnie krajowa polityka rolna w ramach dotychczasowego systemu SAPS nie może stymulować przemian rolnictwa w tym kierunku, a jest to możliwe w ramach SPS. System SPS (model regionalny) wspólnie z dobrze zaprojektowanym PROW pozwala wypełnić postulaty zrównoważonego rozwoju ekonomicznego, społecznego i środowiskowego rolnictwa i obszarów wiejskich.

Podstawowym problemem w efektywnym wdrażaniu dostosowanego do polskich warunków systemu SPS mogą być ograniczenia polityczne i obawy wynikające ze stosowania systemu SAPS. Tymczasem bez aktywnej polityki rolnej w obszarze bezpośredniego wspierania produkcji i dochodów rolników nie można kształtować nowoczesnego perspektywicznego programu rozwoju rolnictwa, jego specjalizacji i rozwoju regionalnego<sup>39</sup>.

**B. Filar I – lata 2013-2020 i dalsze.** W obecnym okresie członkostwa w UE, Polska powinna w miarę szybko, tj. w latach 2009-2010 określić perspektywiczny model krajowej polityki rolnej wpisujący się w WPR UE. Stąd ważne jest rozstrzygnięcie czy dla Polski korzystniejszy będzie w długiej perspektywie zmodyfikowany model SAPS, czy model regionalny SPS. Podstawowym przesłaniem winno być zagwarantowanie dla krajowej polityki rolnej możliwie dużej swobody decyzyjnej i definiowania krajowych celów polityki rolnej. Wynegocjowany i przyjęty system płatności powinien być kontynuowany po roku 2013. Ewentualne jego modyfikacje mogą wynikać z postanowień WTO, a głównie nowej definicji blue box i green box. Należałoby również zagwarantować średniookresowe możliwości modyfikacji przyjętych rozwiązań w ramach WPR.

---

<sup>39</sup> Por. W. Rembisz, *Mikro- i makroekonomiczne podstawy równowagi wzrostu w sektorze rolno-spożywczym*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa 2008. Teoretyczna i praktyczna analiza bogatych uwarunkowań i zasad mikroekonomicznych i makroekonomicznych dotyczących mechanizmów kształtowania się wzrostu i równowagi w sektorze rolno-spożywczym (mechanizmy wzrostu w gospodarce rolniczo-żywnościowej, kształtowanie się popytu i równowagi na rynku żywnościowym, mechanizmy cenowe i substytucyjne, modele wzrostu produkcji rolniczej, jej efektywności i opłacalności), wskazują na znaczenie zasad, rezultatów i konsekwencji polityki produkcyjnej i rynkowej realizowanej w ramach WPR, w tym także ich reakcji na zachodzące zmiany WPR.



**C. Filar II – lata 2009-2013.** W ramach Perspektywy Finansowej 2007-2013 państwa członkowskie UE zobowiązane były do przygotowania nowych narodowych programów operacyjnych uzasadniających konieczność finansowania określonych działań z zakresu polityki strukturalnej w poszczególnych sektorach gospodarki. W zakresie priorytetowych kierunków wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich UE w latach 2007-2013 zdefiniowano cztery podstawowe osie, na które przewidziano w sumie 17,2 mld euro ze środków publicznych (z czego 13,2 mld euro ze środków UE): Oś I – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (7,2 mld euro); Oś II – Poprawa środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich (5,5 mld euro); Oś III – Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej (3,4 mld euro); Oś IV – LEADER (Związki Pomiędzy Działaniami na rzecz Rozwoju Gospodarczego Wsi) 0,8 mld euro.

W Polsce programem operacyjnym mającym na celu zaplanowanie i kontrolę realizacji działań o charakterze strukturalnym w rolnictwie jest *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013*<sup>40</sup>. W ramach pierwszych trzech osi Programu zaplanowano wprowadzenie w życie 21 zróżnicowanych działań strukturalnych mających wpłynąć na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. Określenie skuteczności i ustalenia hierarchii działań PROW 2007-2013 poddano ocenie na podstawie badań ankietowych, w których skorzystano z ocen nadanych przez grupę 46 ekspertów z dziedziny ekonomiki rolnictwa i polityki rolnej<sup>41</sup>. Zastosowaną metodą badawczą było drzewo celów, które umożliwiło uszeregowanie działań pod względem ich ważności. Eksperti za najważniejsze działania w PROW 2007-2013 uznali modernizację gospodarstw rolnych, działania związane z poprawianiem i rozwijaniem infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa oraz zróżnicowaniem działalności rolniczej. Wysoko ocenione zostały działania poświęcone przetwórstwu rolno-spożywczemu (zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej).

Działaniem, które w najmniejszym stopniu może wpłynąć na rozwój wsi i rolnictwa w Polsce uznano wsparcie rent strukturalnych, ale też programy proekologiczne. Oznacza to, że na obecnym poziomie rozwoju rolnictwa polskiego za ważniejsze uznaje się działania prorozwojowe, nastawione na poprawę konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego np. w porównaniu

<sup>40</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013*. Warszawa 2007.

<sup>41</sup> W. Poczta, E. Kiryluk-Dryjska, *Ocena skuteczności działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 w opiniach ekspertów*, [w:] *Ekonomiczno-społeczne problemy rozwoju zrównoważonego*, AR Szczecin 2007, t. II, s. 81-95.

z ochroną środowiska naturalnego. Taki kierunek rozwoju jest tylko częściowo zbieżny z alokacją dokonaną przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: na modernizację gospodarstw rolnych przeznaczono ponad 11% całkowitego budżetu zaplanowanego na lata 2007-2013, a także wysoko oceniane są działania określone jako zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej. Rolnictwo polskie, które przez wiele lat miało charakter ekstensywny i znajduje się obecnie na takim poziomie rozwoju, który wymaga w pierwszej kolejności działań wspierających rozwój, co ma również wpływać na poprawę warunków życia na wsi, a w dalszej kolejności odpowiednich działań proekologicznych.

W sytuacji już podjętych decyzji odnośnie rozdysponowania środków przewidzianych w PROW 2007-2013 krajowa polityka rolna powinna być skoncentrowana na ich optymalnym wykorzystaniu i ewentualnej alokacji między poszczególnymi działaniami. Trzeba też podkreślić, że w stosunku do PROW 2007-2013 dokonano pewnych zmian w takich dziedzinach jak renty strukturalne, czy też rezygnacji z działania dotyczącego wspierania gospodarstw niskotowarowych.

**D. Filar II – lata 2013-2020.** W odróżnieniu od I filaru WPR, gdzie kierunkowe decyzje powinny zapaść w najbliższych latach, w przypadku II filaru WPR podstawowe decyzje będą mogły dotyczyć dopiero okresu po roku 2013. Polska po uzyskanych doświadczeniach może aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu zakresu działań finansowych z EFRROW, aby wśród przewidzianych działań znalazły się te, które są pożądane z punktu widzenia interesów kraju. W szczególności Polska powinna zabiegać o pozostawienie i zwiększenie znaczenia współfinansowanych przez EFRROW działań, które sprzyjają poprawie struktur rolnych i wiejskich, rozwojowi przedsiębiorczości i infrastruktury. Nie akcentuje się potrzeby ulegania tendencji wspierania działań prośrodowiskowych kosztem działań prorozwojowych, bowiem w przypadku kraju słabiej rozwiniętego, jakim jest Polska, może to prowadzić do zakłócenia zrównoważonego rozwoju ekonomicznego, społecznego i środowiskowego. Z tego względu działania prośrodowiskowe winny być komplementarne względem zadań prorozwojowych, nie mogą być natomiast konkurencyjne. Chodzi o to, aby UE po roku 2013 w ramach PROW uwzględniała stopień rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich i nie osłabiała polityki spójności ekonomicznej dla obszarów wiejskich.

Na podstawie oceny uzyskanych rezultatów SPO 2004-2006 oraz PROW 2007-2013 i nakreślonych priorytetów krajowej polityki rolnej powinno się w Polsce dokonywać odpowiednio racjonalnej alokacji otrzymywanych środ-

ków. Alokacja powinna zostać oparta na obiektywnych analizach, które mają uwzględniać zarówno postulat efektywności wydatkowanych środków, jak i zakładanych rezultatów w zakresie osiągania spójności przez obszary wiejskie.

Dyskusje dotyczące obecnego etapu zmian WPR wiążą się z analizą i prezentacją problemów rozwoju rolnictwa i wsi w Nowej Perspektywie Finansowej, obejmującej duży zestaw ustaleń programowych i unijnych regulacji prawnych (Strategiczne Wytyczne Wspólnoty Rozwoju Obszarów Wiejskich, Rozporządzenia Rady WE) i polskich (Krajowy Plan Strategiczny ROW i PROW, polskie bieżące ustawy i rozporządzenia). Na tej podstawie można zdefiniować kilka spraw o największym znaczeniu dla określenia zasad i wyboru postępowania w zakresie projektowanych zmian WPR z punktu widzenia problemów krajowych.

A. Pierwszy dotyczy zmiany priorytetów (polskiej alternatywy) w relacji: finansowanie rolnictwa i finansowanie rozwoju obszarów wiejskich. UE rozpoczęła już uprzednio okres (tendencję) zmniejszenia realnego subsydiowania rolnictwa, a zwiększenia dofinansowania rozwoju wsi, co było pochodną umacniania Europejskiego Modelu Rolnictwa, tj. zwiększenia zainteresowania o środowisko i zdrowie ludzi. Jednocześnie Polska aktywnie uczestniczy w procesie przemodelowania subsydiowania rolnictwa unijnego. W wydatkach na finansowanie WPR największy ma być udział funduszu na rozwój wsi, dotyczy to także wydatków krajowych ponoszonych na finansowanie WPR. Jest to w UE, a tym bardziej w Polsce, wielki ekonomiczno-społeczny makroeksperyment wyprzedzający o 3-5 lat zmiany zachodzące w Unii.

Przypomnieć należy, iż podstawowe fakty określające współczesny stan polskiej gospodarki rolnej i wiejskiej mają swój początek w uprzednich różnych okresach historycznych: trwałych opóźnień rozwoju społecznego i gospodarczego co najmniej w XIX i XX wieku (np. porozbiorowa dezintegracja kraju, rujnujące najazdy i wojny, wewnętrzne problemy kształtowania się narodu i państwa itp.). Szczególnie ważny okres to wiek XX, gdy Polska nie przeszła w pełni podstawowych procesów rozwojowych charakterystycznych dla ówczesnej Europy (np. proces uprzemysłowienia, przekształcenia strukturalne kraju, kształtowanie się narodowych polityk rozwojowych), Bezpośrednio zaś na obecną dyskusję dotyczącą rolnictwa i wsi wpływają doświadczenia i rezultaty powojennych (po II wojnie światowej) przemian i zasad rozwoju Polski. Powojenne przemiany terytorialne, ustrojowe, proces uprzemysłowienia, kolektywizacja, a następnie akceptacja i rozwój rolnictwa rodzinnego, ewolucja polityki ekonomicznej i rolnej kraju akcentująca raczej rozwiązania polityczne i ideologiczne a nie ekonomiczne (często wbrew za-

sadom gospodarki rynkowej) oraz pierwszy okres członkostwa Polski w UE, nie ukształtowały dotąd stabilnej i zrównoważonej koncepcji rozwiązywania problemu rolnego i żywnościowego Polski. Dylematu tego nie rozwiązuje, jak dotychczas, członkostwo Polski w UE i Unijna Wspólna Polityka Rolna.

Koncepcje teoretyczne i praktyczne dotyczące rozwiązania polskiego problemu rolnego według modelu europejskiego uwzględniać muszą ogólne opóźnienia rozwojowe kraju i ich dotychczasowe uwarunkowania, co oznacza, iż jest to praktycznie potrzeba finansowania i realizacji celów i przemian strukturalnych, jakich nie przeszła Polska w poprzednich okresach historycznych (np. procesu uprzemysłowienia w I połowie XX wieku). Obecnie proces ten, jeśli przyjmujemy strategię wyrównania poziomu rozwoju ekonomicznego Polski i rolnictwa do współczesnego poziomu UE, wymaga podwojenia wysiłku inwestycyjnego, tj. po pierwsze – wyrównania dotychczasowych opóźnień rozwojowych Polski w stosunku do tych krajów i po drugie – „dotrzymanie” kroku rozwojowego obecnym bogatym krajom UE z części obejmującej Europę zachodnią. Jest to istotny element definiowania genezy i uzasadnienia zmian WPR jeśli cele takie mają być zrealizowane.

Występuje tu podstawowa alternatywa – w jakich proporcjach finansować rolnictwo, a w jakich obszary wiejskie. Nie ma tu jasnych kryteriów wyboru zarówno w warstwie programowej, jak i finansowej i realizacyjnej. W wizji rozwoju UE (Strategia Lizbońska) oraz w Strategicznych Wytycznych UE w sprawie wsparcia finansowego rozwoju obszarów wiejskich wymienione są następujące główne cele:

- poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa przez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacyjności,
- poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami,
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie zróżnicowania działalności gospodarczej<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Na interesującą kwestię wskazuje T. Żylicz. „...Komisja Europejska wyjaśnia nowym krajom członkowskim, że ich koszty działalności gospodarczej są wprawdzie wyższe niż w „starej Europie”, ale i tak podporządkowanie się nowym rygorom jest korzystne, ze względu na dostępność obfitych źródeł finansowania rozwoju pochodzących *per saldo* ze „starej Europy”. Trudno z tym stanowiskiem polemizować, ponieważ nikt nie potrafi wiarygodnie oszacować skutków zachowania różnorodności biologicznej w Polsce w rozbiciu na korzyści wewnętrzne krajowe i zewnętrzne. Nie da się wykluczyć, że transakcja polegająca na podporządkowaniu się rygorom ochronnym (którym „stara Europa” swego czasu nie była podporządkowana) w zamian za pomoc unijną jest ekwiwalentna, ale poczucie niepewności i rozgoryczenia jest faktem”. T. Żylicz, *Globalne wyzwania ekologiczne w Polsce*. Komitet Prognoz PAN „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2008. W tym ujęciu korzyści rolnictwa i ekologicznego zagospodarowania obszarów wiejskich w Polsce mogą być ważnym argumentem wspierającym WPR i rolnicze programy rozwojowe całej Unii Europejskiej. Słusznie można zgodzić się z tezą, iż „stare”

Jednocześnie jasno określa się, iż polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna towarzyszyć polityce wspierania rynku i dochodów w ramach wspólnej polityki rolnej i uzupełniać je, a tym samym przyczyniać się do osiągnięcia celów tej polityki, a środki przeznaczone na Filar I (rolnictwo) powinny przyczyniać się do rozwoju silnego i dynamicznego sektora rolno-spożywczego w Europie.

W większości krajów UE, które wcześniej niż Polska przyjęły PROW na lata 2007-2013, na czoło celów strategicznych postawiono wzrost konkurencyjności produkcji rolnej, co znajduje też odbicie w zagospodarowaniu przekazanych na te cele funduszy. Uznano bowiem, że jeśli Unia nie podtrzyma energicznie tego celu, nie zostaną zrealizowane ogólne cele dotyczące rolnictwa. Dla Polski szczególnie ważne jest zrozumienie roli wsparcia rolnictwa (Filar I), ze względu na to, że procesy intensyfikacji rolnictwa w Polsce wyłączają z produkcji rolniczej coraz większą część ziemi, szczególnie najsłabszych ziem uprawnych. Występuje tu ekonomiczny proces substytucji ilości ziemi rolniczej jej jakością, co kreuje zasadę ekonomicznego wyboru (ekonomiki) także w zagospodarowaniu rolniczych czynników produkcji, w tym przypadku ziemi.

Według opinii ekspertów Polska akceptując wersję WPR do roku 2013 ograniczyła się do przyjętej w Traktacie Akcesyjnym polityki rozwoju i finansowania rolnictwa bez wyraźnego sformułowania narodowej wizji i strategii rolnej. Nie zarysowano także kompleksowego programu produkcyjno-ekonomicznego, rozwoju produkcji rolnej, regionalnej specjalizacji rolniczej Polski i jej programu gospodarki żywnościowej. Według tych opinii zarys programu rozwoju rolnictwa sformułowany w dokumencie Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w ograniczonym zakresie spełnia wymogi programu rolnego. Zarówno w programie merytorycznym, jak też w części finansowej (rolniczej, filar I), nie ma takiej rangi rozwojowej w zakresie produktywności i konkurencyjności rolnictwa, jakie ciągle są najistotniejsze dla rozwoju gospodarczego i społecznego Polski, rozwiązania problemu rolnego, wyżywieniowego i zachowania wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego m.in. w drodze przemian rolnictwa rodzinnego w zrestrukturyzowany sektor rolniczy o wysokiej produktywności i wydajności, a więc uwalniający także część zasobów na rzecz rozwoju całej gospodarki narodowej.

---

kraje Unii straciły wiele ze swej różnorodności biologicznej, a obecnie oczekują od Polski (i innych nowych członków Unii Europejskiej) jej ochrony, co przekłada się na wyższą cenę płaconą za rozwój infrastruktury, zabezpieczenia ekologiczne w rolnictwie, motoryzacje itp.

Z analizy polskiego budżetu na WPR można zauważyć, iż środki na dopłaty bezpośrednie i specjalne (EFRG) stanowią nieco ponad połowę funduszy przyznanych Polsce na rolnictwo i wieś. W 2013 r. fundusze na dopłaty bezpośrednie będą wynosiły 3,2 mld euro, zaś finansowanie rozwoju wsi 1,8 mld euro. To należy uznać za miarę preferencji Unii na rzecz finansowania raczej całej WPR aniżeli filaru II WPR (rozwój wsi). Przez cały dotychczasowy okres funkcjonowania WPR rozwój rolnictwa był podstawą rozwoju wsi. Dzięki temu dokonały się tam zmiany w stanie europejskiego rolnictwa i wsi jakie stają się obecnie światowym przykładem modelowych rozwiązań. UE rozwiązała problemy produkcji i restrukturyzacji gospodarstw rolnych na innym etapie rozwoju, zaś obecnie może koncentrować się na zagadnieniach ochrony środowiska, konkurencyjności itp. Kontrowersje rozwojowe dotyczące takich zagadnień jak priorytet WPR czy PROW, strategia rozdyponowania środków budżetowych z UE na cele prorozwojowe, zwiększenie konkurencyjności rolnictwa na rynkach światowych, zwiększanie wartości dodanej itp. Dla Polski ma to znacznie strategiczne z uwagi na potrzebę wyrównania poziomów rozwojowych i ewentualne wyprzedzenie krajów, które rozwiązania takie zrealizowały w uprzednich dekadach.

Zarysowany tu dylemat ma ważne znaczenie praktyczne: preferowana coraz częściej strategia rozwoju wsi i obszarów w wiejskich rozumiana jest często jako możliwość zrezygnowania ze szczególnego zainteresowania środowisk politycznych i ekonomicznych rozwojem rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Sądzić należy, że akurat tego typu zmiana WPR w Polsce przy okazji obecnej dyskusji jest przedwczesna. Umniejszać to może konkurencyjność polskiego rolnictwa oraz jego ogólnoeuropejskie znaczenie i zaangażowanie jako sektora produkcyjnego i rozwojowego wsi i obszarów wiejskich<sup>43</sup>.

B. Drugim problemem jest konieczność przyjęcia polityki i praktyki pełnego (równomiernego) wykorzystania odpowiednich funduszy dla wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa na rynku światowym. Doświadczenie

---

<sup>43</sup> Dylemat rozpatrywany w tym miejscu ma szersze znaczenie z punktu widzenia ogólnej polityki rozwoju krajów Unii, tj. maksymalizacji efektów ekonomicznych oraz konwergencji ekonomicznej i dochodowej. W sporze tym coraz mocniej podkreśla się ograniczoną rolę wytwórczości materialnej i akcentuje znaczenie innych czynników przewagi konkurencyjnej, np. umiejętności, wiedza, postęp naukowy. Jak się wydaje w naszym przypadku zgłaszany w związku z tym postulat, iż „...Środki przeznaczone na interwencjonizm w najbliższej przyszłości powinny być kierowane przede wszystkim na działania związane z usuwaniem opóźnień cywilizacyjnych polskiej wsi”, jak to formułuje A. Kowalski (*Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2007 roku*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 12), nie uwzględnia w należyтым stopniu zasobów i szans rozwojowych wsi polskiej w drodze doskonalenia i przyspieszenia postępu naukowego i technicznego w zakresie produkcji rolnej i żywnościowej.



wskazuje, że znacznie łatwiejsze i efektywne jest wykorzystanie funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój rolnictwa (filar I), co stanowi dla Polski obecnie pilny i ważki argument wobec pojawiających się trudności realnego wykorzystania całości dotacji unijnych i krajowych. Podobnie, zmiana charakteru wydatków przeznaczonych na ONW, środowisko rolnicze i na cele najbardziej proinwestycyjne rolniczo, np. urządzenie terenów rolniczych oraz proprodukcyjne i promodernizacyjne (sprzyjające zwiększeniu wartości dodanej i jakości żywności).

Dyskusje dotyczące potrzeby kolejnej fazy zmian WPR nawiązują do istotnego argumentu wiążącego konkurencyjność rolnictwa i zrównoważony rozwój wsi. Stwierdzić można, że jest to obecnie główny dylemat rozwoju rolnictwa polskiego o długookresowym znaczeniu. Podejście takie wynika z realnych i pilnych potrzeb zwiększenia konkurencyjności, restrukturyzacji i rozwoju rolnictwa (Filar I), oczywiście w ścisłym powiązaniu z rozwojem wsi (obszarów wiejskich). Jak wynika z uprzedniej argumentacji dotyczącej strategii rozwoju rolnictwa polskiego, autor wypowiada się za tworzeniem sprzyjających warunków ekonomicznej i strukturalnej, nowoczesnej ewolucji rolnictwa polskiego, w kierunku europejskiego modelu rozwoju gospodarki rolno-żywnościowej.

Postęp w rolnictwie w drodze koncentracji ziemi i produkcji, tj. wynikające z tego konsekwencje przemian strukturalnych i produkcyjnych, jest podstawową realną drogą modernizacji rolnictwa polskiego, jego szans rozwojowych i konkurencyjnych w otoczeniu rolnictwa światowego. Jednocześnie dokonująca się w ostatniej dekadzie ewolucja strukturalna rolnictwa polskiego nie znajduje należytej dokumentacji i merytorycznej interpretacji. Szacować można, że ponad 2 mln ha potencjału ziemi rolniczej należy do wyłączonych z użytkowania rolniczego, zaś w rzeczywistości realną sytuację rolniczą określa ok. 600 tys. gospodarstw rolnych wywarzających prawie całą produkcję rynkową rolnictwa. W obecnej sytuacji ekonomicznej istotne jest stwierdzenie o występującym stanie zamrożenia przemian strukturalnych, obrotu ziemią i rynku ziemi. Obecna struktura rolna jest raczej wynikiem ponad 20-letniego kryzysu rolnego, a nie faktu czynnej polityki gruntowej państwa i Unii.

Według wstępnych ocen (M. Brzóska)<sup>44</sup> zarówno filozofia PROW, jak i rozwiązania szczegółowe dotyczące gospodarowania ziemią rolniczą nie zapewniają koniecznego obecnie usprawnienia obrotu ziemią, rynku ziemi

---

<sup>44</sup> M. Brzóska, *Wizja polskiej wsi i rolnictwa*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2006. Raport o stanie wsi*, FDPA, Warszawa 2006.

i zarządzania zasobami ziemi (urządzenie terenów rolniczych, relacje dotyczące gospodarki przestrzennej) itp. nie gwarantują takiej możliwości. System i mechanizmy rynku ziemi i jego szczegółowe uregulowania dotyczące np. rynku dzierżaw lub procesu przejmowania ziemi na cele pozarolnicze, nie spełniają funkcji zapewniających realne efektywne przemiany strukturalne w rolnictwie i podobnie istotne zagospodarowanie, jako rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Obecnie nie w pełni rozpoznane są scalenia gospodarstw i rolniczych prac urzędzeniowych przestrzeni rolniczej. Polska znajduje się w fazie rozwojowej gospodarki rolnej o występującym zamrożeniu przemian strukturalnych w rolnictwie, w znacznej części związane z systemem dopłat bezpośrednich i ubezpieczeń rolniczych (KRUS). Instrumenty ekonomiczno-prawne ograniczają rolnikom i właścicielom działek podejmowanie racjonalnych decyzji gospodarczych i wzmagają oczekiwanie dalszego wzrostu cen ziemi i czynszów. Jednocześnie występuje bardzo szybki odpływ ludności ze wsi i występuje zjawisko pozostawiania rolniczej ziemi nieuprawianej. Nie jest to sytuacja odpowiadająca potrzebom współczesnego rynku ziemią i przemian strukturalnych w rolnictwie, jakie są wymagane na obecnym etapie i poziomie rozwoju gospodarczego Polski i całej Unii Europejskiej. W państwach Unii większość ziemi uprawnej w gospodarstwach stanowią dzierżawy<sup>45</sup>. Polska polityka rolna (Narodowa Polityka Rolna) nie może pomijać całego zestawu występujących tu zjawisk zmian własnościowych i strukturalnych oraz ich konsekwencji.

C. Trzeci problem to Polska w okresie transformacji systemowej, kiedy podjęto działania o charakterze organizacyjnym, rynkowym i administracyjnym powodujące zwiększenie trudności związanych z szansami zatrudnienia (wysokie bezrobocie jawne i ukryte), ograniczenie społecznego podziału pracy itp. Tymczasem w krajach UE-15 w latach dotychczasowej realizacji WPR dokonały się podstawowe zmiany w formie szybkiego zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie i rozwoju usług w otoczeniu rolnictwa, co było

---

<sup>45</sup> W obecnym okresie dyskusji dotyczących WPR i krajowej polityki rolnej podkreślić należy zdumiewające zjawisko dotyczące polskiej niekonsekwencji i pośpiechu w formułowaniu zmian polityki rolnej i jej obudowy prawnej. Wykorzystanie narzędzia dzierżaw dla kształtowania struktury rolnictwa, skali i kosztów produkcji, zagospodarowania ziemi itp. jest praktycznie w większej skali nieznanne. Dotyczy to także obecnych dyskusji o kolejnych gruntownych zmianach systemu dzierżaw ziemi należącej do państwa. W krajach UE przeważa długoterminowa dzierżawa gruntów lub gospodarstw rolnych. Por. P. Czechowski, *Prawne aspekty projektowanych ograniczeń obszarowych dzierżaw rolnych gospodarujących na zasobie własności rolnej skarbu państwa*, Warszawa 2008. Wskazuje to także na szczególne niezrozumienie generacyjnego cyklu zmian gospodarstw (farm) rodzinnych a więc roli czynnika czasu w kształtowaniu przemian strukturalnych w rolnictwie o charakterze rodzinnym. Tym niemniej, zarówno system KRUS, jak i rent strukturalnych są lub powinny być ważnym elementem realizacji celów procesów koncentracyjnych w rolnictwie Europy i Polski.

jednocześnie możliwie i wzajemnie powiązane z szybkim wzrostem dochodów rolniczych, kreowaniem popytu na usługi produkcyjne i komunalne oraz zmiany w infrastrukturze i otoczeniu gospodarstw. Szybko i gruntownie zrekonstruowana została cała pozarolnicza część sektora żywnościowego (agrobiznesu). Inwestycje z funduszy publicznych wspierały finansowanie modernizacji produkcji i gospodarstw, infrastruktury wiejskiej i agrobiznesu.

Tym niemniej zarysowane w PROW zadania inwestycyjne i przewidywane efekty – zatrudnienia oraz dochodów, są jak na potrzeby polskiej wsi, ciągle raczej skromne i zapoczątkowują jedynie obecny etap przemian strukturalnych. Z punktu widzenia kształtowania relacji pomiędzy WPR a PROW występują rzeczywiste przemiany w skali znacznie przekraczającej możliwości wynikające z PROW. Głównym z nich jest zmiana istoty czynników sprawczych kształtujących rezultaty PROW w zakresie przeobrażeń wsi (Oś 3). Taką główną siłą staje się obecnie, podobnie jak to było na porównywalnym poziomie rozwoju gospodarczego w „starych” krajach UE, przyspieszanie przejścia ludności (szczególnie w wieku produkcyjnym) do pracy poza rolnictwem (utrzymanie wysokiego tempa rozwoju gospodarczego i zmniejszanie zakresu bezrobocia jest tu najistotniejszym czynnikiem sprawczym). W ostatnich latach proces ten radykalnie wzmacniany był przez stałą i czasową emigrację zarobkową wynikającą z otwarcia rynku pracy i granic w ramach UE. Drugim czynnikiem są zmiany sytuacji dochodowej na wsi i rolnictwie finansowane z pracy ludności wiejskiej za granicą. Szacuje się, iż ten transfer dochodowy mieszkańców wsi przekracza wysokość dotacji zasilających rozwój obszarów wiejskich. Trzecim jest zmiana w waloryzacji pracy (zatrudnienia). Praca, niezależnie od obecnych zjawisk kryzysowych, staje się stopniowo towarem coraz wyżej wycenianym na polskim i unijnym rynku pracy, ze wszystkimi konsekwencjami dla rolnictwa, usług i warunków bytowania ludności wiejskiej. Czwartym – kreacja przez migrację ze wsi popytu na usługi sfery otoczenia rolnictwa, w powiązaniu z wyższymi dochodami ludności rolniczej i wiejskiej.

D. Kształtujący się obecnie model rozwoju rolnictwa i wsi polskiej kształtowany w coraz szerszym zakresie przez WPR ulega przyspieszonym przemianom głównie dlatego, iż zmieniają się szybko warunki makrośrodowiskowe: ekonomiczne, społeczne i polityczne, w związku z pogłębiającą się integracją Polski z Unią i na wielu ważnych odcinkach szybszą, aniżeli można się było uprzednio spodziewać. Oczywiście jest, że dopłaty bezpośrednie (PROW i EFRROW) zapoczątkowały duże zmiany, na które wieś i rolnictwo czekały od wielu lat. Wstępnie ocenić można, iż jest to ważny krok realizacji polskiego wariantu strategii WPR, sformułowanej uprzednio

według systemu unijnego i w podobny sposób ustalonego i realizowanego w Polsce, oraz odmienny wariant PROW, oficjalnie przyjęty i podlegający wstępnym ocenom.

Obecna ocena wskazuje że prawdopodobne jest powiększone zasilanie dochodów rolniczych z płatności bezpośrednich, które gdy są realizowane sprawnie, stają się coraz ważniejszym źródłem finansowania modernizacji rolnictwa, zwłaszcza gospodarstw towarowych i przedsiębiorstw rolnych. Po 2013 roku większość przychodów gospodarstw pochodzić będzie z dotacji unijnych (z EFRG). Dzięki temu zwiększą się fundusze gospodarstw przeznaczone na inwestycje, co wzmocni szanse konkurencyjne rosnącej grupie tych gospodarstw na rynkach UE. Szanse te zależą od aktywności i sprawności oddziaływania na przemiany agrarne, po wprowadzeniu zasad *cross compliance* oraz sprawności realizacji programu PROW w części dotyczącej modernizacji gospodarstw (Oś 1).

Jeśli analizujemy przewidywane konsekwencje projektowanych zmian WPR przed i po 2013 r. w rachubę wchodzi dwie drogi postępowania. Pierwsza – sprowadza się do tworzenia uwarunkowań przyspieszających przemiany strukturalne i produkcyjne gospodarstw rolnych w skali i poziomie pozwalającym na co najmniej możliwie szybkie osiągnięcie np. wskaźników charakterystycznych jako średnie dla całej UE, co oznaczałoby akceptację strategii konwergencji (dopędzania, osiągnięcia) wyników zbliżających Polskę do średniego poziomu europejskiego. Jak duże jest to opóźnienie rozwojowe wskazują dane Banku Światowego (opublikowane w 2007 r.) wskazujące, iż 9 państw obecnej Unii Europejskiej uzyskuje wskaźnik GNP PPP (liczony według siły nabywczej) o wartości powyżej 30 tys. USD, a wydajność pracy w rolnictwie liczoną w USD osiągającą wartość powyżej 20 tys. USD uzyskuje 12 państw Unii. Polska na tym tle uzyskuje wyniki bardzo niskie: GNP PPP 13,5 tys. USD (jeszcze mniej uzyskują tylko dwa państwa tworzące Unię Europejską), zaś w przybliżeniu na 1 osobę zatrudnioną w rolnictwie i jest to najniższy wskaźnik w całej UE (bez Malty, Cypru i Luksemburga, dla których Bank Światowy nie publikuje danych). Oznacza to, iż kraj i rolnictwo muszą zrozumieć, że stajemy się rolniczym i wiejskim obszarem europejskiego niedorozwoju rolno-żywnościowo-wiejskiego, w ogromnym zakresie obniżającym wskaźniki stanu i rezultatów gospodarki całej UE, i w odpowiedniej relacji odpowiadamy za problemy gospodarcze ważnej części Unii Europejskiej.

Druga strategia postępowania może uznać i uzasadnić potrzebę zachowania ograniczonego tempa zmian zachodzących w ramach procesów wyrównawczych w UE w związku z przedstawionym obecnym zróżnicowaniem

stanu społeczno-ekonomicznego i doświadczeń rozwojowych państw „starej” UE-15 i nowych państw członkowskich UE-12 (10 krajów postsocjalistycznych tej grupy stanowi jednolitą przestrzeń opóźnionej części UE). W tych warunkach przyspieszenie przemian struktur przemysłowych, rolniczych i usługowych, przy braku okresu stabilności i ocen przebiegu procesów konwergencyjnych, można uznać np. politykę stabilizacji, za pewien okres podjętych zmian i możliwie zrównoważonego procesu integracyjnego obu grup państw członkowskich UE. Byłoby to zgodne z podstawową strategią, iż kolejne rozwiązania, decyzje i cele powinny być stawiane i realizowane krok po kroku (*step by step*). W części dotyczącej strategii kształtowania WPR wskazywano już na znaczenie występujących w UE zróżnicowań nie tylko ekonomicznych (por. PKB i zróżnicowanie regionalne tego wskaźnika na obszarze Unii), ale też historycznych, społecznych i politycznych, np. ograniczenia narodowe, regionalne, religijne i społeczne. Rozwój społeczno-gospodarczy zintegrowanej UE jest wielkim projektem przewyciężenia dysproporcji rozwojowych i stanu społeczno-gospodarczego poszczególnych państw tworzących Unię Europejską.

## **2. Zmiany WPR – konsekwencje dla polskiego rolnictwa i źródeł finansowania polityki rolnej**

### **2.1. Wprowadzenie**

Zmiany WPR, ich uwarunkowania integracyjne i globalizacyjne oraz konsekwencje dla rolnictwa polskiego i źródeł finansowania, powiązane są z potrzebami i rozwojem rolnictwa UE państw członkowskich. W znacznym zakresie wpływa to na możliwości, zasady i warunki funkcjonowania krajowej polityki rolnej oraz zmiany WPR i realizację jej funkcji zarówno w skali UE jak też poszczególnych państw członkowskich.

### **2.2. Ogólne uwarunkowania integracyjne i globalizacyjne a zmiany WPR i NPR**

Ewolucja i zmiany WPR odzwierciedlają nie tylko zasady i procesy wynikające z istoty idei realizowanej przez projekt integracji europejskiej, ale także są częścią składową najczęściej nie interpretowaną w ten sposób, kształtowania się światowych i globalnych procesów gospodarczych (ekonomicznych) i ich wpływu na gospodarkę rolną i WPR. W praktyce globalizacja oznacza bowiem dynamizację mobilności czynników produkcji (kapitału i pracy). Z takiego rozumienia globalizacji wynika, że kraje mniej rozwinięte, podobnie jak dziedziny gospodarcze o słabszej kondycji, np. rolnictwo, mogą być raczej bierną aniżeli aktywną stroną tego procesu. Najistotniejszym generalnym problemem obecnego okresu kształtowania się procesów globalizacyjnych jest wyraźny podział świata na kraje (narody) bogate i kraje biedne. Asymetria ta, ilustrująca dualny obraz procesów globalizacyjnych, wyraża się w tym, że wolny handel obejmował dotąd rolnictwo w ograniczonym zakresie. Ograniczone jest jego utowarowienie oraz występuje pogorszenie warunków rynku rolnego w miarę przechodzenia od krajów bogatych do biednych.

Jednocześnie współczesny rozwój gospodarczy świata zdominowany jest przez procesy globalizacyjne i integracyjne, a jednocześnie znajduje się w ogromnym zróżnicowaniu ekonomicznym, społecznym i politycznym, a także wynikających stąd konsekwencji (zakres zróżnicowania, kraje i ludzie



biedni i bogaci, zróżnicowanie ekonomiczne, szanse i możliwości rozwoju indywidualnego i społecznego, zróżnicowanie polityczne, ideologiczne, rasowe, religijne itp.), stanowią podstawowe bariery ograniczające i niszczące dorobek i szanse wielu narodów (różnorodność, wojny, nędza i głód na wielu obszarach świata, ekonomiczne lub polityczne podporządkowania, zróżnicowanie szans życiowych itp.). W tym sensie potrzebę można na europejskie procesy integracyjne, także rolnictwa, jako nową drogę i nowy sposób podejścia do rozwiązywania tych problemów. Doświadczenia historyczne wskazują, że cele takie są niemożliwe do realizacji lub mają ograniczony zakres. Z tego względu dotychczasowe doświadczenia UE i ich treść mogą mieć nowe znaczenie, a udział w tych procesach Polski, polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich, stanowi szanse i możliwości rozwojowe jakimi dotąd kraj nigdy nie dysponował (por. np. obecne odsunięcie od takich plag jak wojny międzynarodowe i domowe, okupacja, głód, wielkie epidemie i głęboka nędza).

Współczesna globalizacja i jej powiązanie z procesami integracyjnymi oznacza także tendencję znoszenia lub obniżenia barier pomiędzy różnymi gospodarkami narodowymi. W ten sposób pojawia się coraz bardziej zintegrowana gospodarka globalna, kiedy wszystko może być produkowane w dowolnym miejscu globu i sprzedawane wszędzie tam, gdzie występuje realny popyt. Oznacza jednocześnie, że jest to proces transformacyjny współczesnego świata od gospodarki krajowej do gospodarki regionalnej (międzynarodowej) i gospodarki światowej (globalnej) i zachodzi równocześnie z innymi procesami, będącymi w istocie konsekwencją wzrostu gospodarczego i jego takimi rezultatami w gospodarce rolnej, jak ewolucja od chłopca do rolnika, farmera czy agrobiznesmena. Takim samym nowym procesem, występującym w powiązaniu z konsekwencjami globalizacji była koncepcja utworzenia Unii Europejskiej (Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Wspólnot Europejskich), tj. zajmujący nas obecnie proces integracji gospodarczej, w tym rolę i znaczenie WPR, jako istotnego elementu integracyjnego dużej grupy państw europejskich (UE-27).

Pięcioletni okres doświadczeń realizacji WPR w Polsce jako kraju członkowskiego, zapoczątkowany w okresie przedakcesyjnym, przyniósł zespół doświadczeń i pytań, które budzą ciągłe zainteresowanie środowisk gospodarczych i politycznych. Niektóre z nich rodzą coraz mocniejsze kontrowersje. Dla przykładu, jeśli chodzi o rolnictwo i obszary wiejskie, wymienić można:

A. Czy najogólniejsze polskie interesy rolnicze, zgodne są z interesami rolnictwa UE? Najczęściej formułowane odpowiedzi zwracają uwagę na różnorodne elementy i rezultaty pozytywne oraz różnorodne ograniczenia

i trudności, co pozwala na sformułowanie tezy, charakterystycznej zresztą dla wszystkich narzędzi ekonomicznych i praktycznych, iż interesy te są zgodne tylko w części. Dla krajów bogatych Polska jest niewielkim konkurentem (por. np. różnice wskaźników produktywności i efektywności rolnictwa oraz jego struktury), natomiast konkurencja bogatej UE ma lub może mieć duży wpływ na stan i rozwój rolnictwa w Polsce. W tym sensie ważną rolę odgrywa analiza, zasady funkcjonowania, synchronizacji i koordynacji krajowej i unijnej polityki rolnej.

B. Dla Polski, na co wskazywano prezentując cele strategiczne krajowej polityki rolnej, ważny jest proces wyrównawczy w dziedzinie agrarnej i wiejskiej, w stosunku do innych, wyżej rozwiniętych, państw UE. Ma to szczególne znaczenie wobec wagi i kontrowersji, jakie dotyczą obecnie proponowanych lub analizowanych tendencji ewolucyjnych i konwergencyjnych, przewidzieć można, iż Polska podobnie jak inne, mniej zamożne państwa UE, czyniła i czyni starania o możliwie ograniczony zakres proponowanych zmian. Sukces gospodarczy i rozwojowy pierwszych dekad funkcjonowania Wspólnot Europejskich wskazuje na szanse i możliwości przyspieszenia wszystkich społeczno-gospodarczych procesów rozwojowych, a tym samym wyrównawczych, co jednocześnie jest najistotniejszą szansą dla nowych państw członkowskich UE, o niskim poziomie rozwoju w stosunku do państw najwyżej rozwiniętych.

C. W strukturach gospodarczych i politycznych UE coraz częściej formułowane są opinie wskazujące na potrzebę analizy ewentualnego alternatywnego kierowania środków finansowych na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich, czy też inne formy działalności gospodarczej, stanowiących alternatywy wobec innych celów finansowania np. kształcenia, badań, inwestycji ekologicznych, uprzemysłowienia itp. Niezależnie od systematycznego zmniejszania udziału części rolniczej w budżecie UE i całego budżetu UE w systemie integracyjnym 27 państw członkowskich (wpłaty poniżej 1% PKB tych państw), jest i będzie występowała tu kontrowersja i różne problemy decyzyjne. Także niezależnie od różnych elementów pozywanej argumentacji na rzecz dotychczasowych rozwiązań, doświadczenie wskazuje na efektywność i pozytywne rezultaty wszystkich etapów realizacji WPR w „starej” i „nowej” Unii, a opinia taka w pełni dotyczy także Polski. Tempo i zakres powiększania w systemie UE środków finansowych i innych form wsparcia na rzecz np. Polski, wskazuje szanse i rezultaty przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego, a tym samym redukcję czasu (lat) i środków jakie ponosiłby kraj, nie będąc w systemie integracyjnym UE.

D. Podobna kwestia wynika z dyskusji dotyczących mechanizmów, zasad i organizacji wykorzystania subwencji gwarantowanych z budżetu UE w realizacji dwu celów dochodowych, tj. produkcyjnych i konsumpcyjnych. Bieżące interesy i trudności akcentują najczęściej znaczenie wzrostu środków (dochodów) przeznaczonych na cele konsumpcyjne i szybkość ich realizacji. Z punktu widzenia gospodarczego i potrzeb rozwojowych kraju najistotniejszy jest cel produkcyjny (inwestycyjny), niezależnie od tego, że zwiększenie środków na rzecz konsumpcji ma także w znacznej części charakter rozwojowy. Maksymalizacja i efektywność wykorzystania środków finansowych z integracyjnego budżetu na cele inwestycyjne, tj. mnożnikowe, ma istotne znaczenie dla efektywności ponoszonych nakładów jakimi dysponuje państwo w ograniczonej ilości (środki krajowe, środki unijne, zagraniczny kapitał prywatny).

E. Podobnie w rolnictwie powstaje pytanie dotyczące szans takiego gospodarowania środkami napływającymi z budżetu UE, aby subwencje te np. dopłaty, w możliwie szerokim zakresie kierowane były na cele produkcyjne i inwestycyjne a nie konsumpcyjne, zaś w zakresie produkcyjnym priorytety stanowiły działania intensywnie wspierające postęp techniczny i postęp biologiczny. Związane z tym wymogi stanowią podstawę współczesnych głównych przemian zachodzących w gospodarce rolno-żywnościowej świata, tj. procesów koncentracji, postępu technicznego i biologicznego, wzrostu wydajności pracy, zdrowia i warunków mieszkaniowych, wykształcenia i pracy, kultury, uczestnictwa w życiu społeczności lokalnych, regionalnych i współpracy międzynarodowej.

Przedstawione zmiany WPR i ich oceny oraz źródła finansowania z punktu widzenia narodowej strategii Polski, czynników kształtujących WPR oraz ich konsekwencji dla polityki rolnej, stanowią o istocie powiązań pomiędzy zmianami WPR a wynikającymi stąd konsekwencjami dla polskiego rolnictwa i polityki rolnej, szczególnie finansowania narodowej (krajowej) polityki rolnej. Określenie przesłanek, zasad i mechanizmów zmian Wspólnej Polityki Rolnej oraz wynikających z tego konsekwencji dla polskiego rolnictwa i źródeł finansowania krajowej polityki rolnej, wymaga odwołania do dalszych uwarunkowań wynikających z ogólnej strategii rozwojowej kraju i wpływu na ten rozwój sił wewnętrznych i zewnętrznych decydujących o kierunku i zakresie zachodzących zmian. W tym miejscu rozpatrujemy, w nawiązaniu do oceny zmian WPR z punktu widzenia narodowej strategii Polski, kilka uwarunkowań kształtowania unijnej i krajowej polityki rolnej wynikających z ogólnoeconomicznych procesów integracyjnych i globalizacyjnych. Wspólna Polityka Rolna jako najistotniejsza część, jeśli chodzi o pierwsze

półwiecze funkcjonowania WPR, ogólnej polityki gospodarczej Unii, jest tu punktem wyjścia do przyjętych ustaleń. Jeśli chodzi o Polskę to polityka ta stworzyła nową szansę rozwoju produkcyjnego gospodarki rolnej. Jest to bowiem polityka, która od półwiecza kształtuje rozwój, modernizację i restrukturyzację rolnictwa zachodnioeuropejskiego w korzystny sposób, niezależnie od krytyki i błędów czy też niekorzystnego, w pewnym zakresie, działania np. na środowisko, zapewniała rolnictwu wzrost produkcji a rolnikom – dochody, zmniejszenie liczby zatrudnionych i poprawę struktury agrarnej oraz zmiany skali produkcji, efektywności, powiązania z całą gospodarką kraju itp. Polityka ta zapewniała też społeczeństwu Unii obfite i względnie tanie zaopatrzenie w żywność, tj. samowystarczalność żywnościową, a także poważne możliwości eksportowe produktów rolnych i żywnościowych. Korzystny rozwój rolnictwa i wzrost jego dochodowości były podstawą rozwoju i urbanizacji wsi, wszechstronnej poprawy warunków bytowych ludności wiejskiej, kształcenia i awansu zawodowego oraz życiowego młodzieży wiejskiej. Ten aspekt stanu rozwoju rolnictwa nie jest współcześnie należycie doceniany, co znajduje swój wyraz w zróżnicowaniu światowej hierarchii państw zarówno pod względem poziomu ogólnego rozwoju gospodarczego mierzonego np. wielkością wytworzonego produktu krajowego w przeliczeniu na 1 mieszkańca, czy też warunków bytowania, kształcenia, zdrowia, zatrudnienia itp. Zwracamy przy tym uwagę, w odróżnieniu od doświadczeń całego XX wieku, na bardzo nikłe zainteresowanie nauk ekonomiczno-rolniczych potrzebami ogólnego rozwoju gospodarczego świata, sposobów pełnego rozwiązania światowego problemu wyżywienia, wyrwania z nędzy ogromnej liczby w skali światowej biednych mieszkańców wsi i rolników itp.<sup>46</sup>

Cechą szczególną tej polityki było i jest tworzenie trwałych warunków ekonomicznych rozwoju i modernizacji rolnictwa, poprzez stanowienie opłacalnych cen i dopłat bezpośrednich, wspieranie ze środków publicznych inwestycji rolniczych, inwestycji w przetwórstwie żywności i na rynku rolnym oraz finansowanie infrastruktury wsi. Prawie połowa inwestycji rolnych i prawie całość nakładów na infrastrukturę wsi pochodziła ze środków UE i budżetów krajów członkowskich.

Korzystne ceny i dopłaty, kontrolowanie poziomu produkcji rolnej oraz sprawny system interwencji na rynkach krajowych wraz z regulacją importu rolno-spożywczego zapewniały i zapewniają stabilność produkcji i stabil-

---

<sup>46</sup> W krajowym środowisku ekonomiczno-rolniczym pozytywnym przykładem jest tu praca J. Małysza. Por. np. J. Małysz, *Bezpieczeństwo żywnościowe strategiczną potrzebą ludzkości*, ALMAMER, Warszawa 2008.

ność rynku rolnego oraz stały wzrost dochodów ludności rolniczej. Duże znaczenie ma też system opieki socjalnej ludności rolniczej, tj. zabezpieczenia zdrowotnego i socjalnego oraz ubezpieczeń emerytalno-rentowych wspieranych przez budżety państw członkowskich. Jednoczesna możliwość zmniejszenia zatrudnienia w produkcji rolnej i jej wzrostu w obsłudze rolnictwa i przetwórstwie żywności zwiększa wydajność pracy w produkcji rolno-żywnościowej, umożliwia przepływ siły roboczej do gałęzi pozarolniczych i na tej podstawie wzrasta ogólny poziom rozwoju gospodarczego kraju. Pozwala to na zwiększenie dochodów ludności pozostającej w rolnictwie, pomoc rolnictwu i wsi ze strony budżetów krajowych, dysponujących coraz większymi zasobami finansowymi i możliwościami interwencyjnymi na rynku. W taki sposób funkcjonuje ogólny pozytywny mechanizm przemian każdej gospodarki i zmieniają się role poszczególnych działów gospodarki, w tym rolnictwa.

Z polskiego punktu widzenia podstawowe znaczenie ma tu potrzeba zrozumienia występującego opóźnienia rozwojowego, technicznego i strukturalnego polskiego rolnictwa oraz cywilizacyjnego opóźnienia wsi w stosunku do średniego poziomu rozwoju krajów UE-15. Dążenie do wyrównania dysparytetów poziomu gospodarczego tworzyło potrzebę i oczekiwania wsparcia procesów rozwojowych wsi i rolnictwa w Polsce ze strony Unii Europejskiej. Z tego względu proces integracyjny stał się podstawą mechanizmu rozwojowego i restrukturyzacji polskiego rolnictwa rodzinnego (chłopskiego).

Od wejścia do UE intensywnym zmianom podlega rozumienie krajowych problemów rolnych ze względu na ogólny kontekst ekonomiczny i integrację europejską. Potrzeba wyrównania poziomu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, przejścia z poziomu krajowego na poziom Unii wielu decyzji i uregulowań prawnych, w znacznej części zależnych od ustaleń Unii, zapoczątkowało ograniczanie ciągłej dominacji w debatach dotyczących polskiej gospodarki rolnej i krajowej polityki rolnej, problemów związanych z bliższą lub dalszą przeszłością i jej interpretacją oraz tendencjami negacji uprzednich rozwiązań i prowadzonej ongiś polityki (łącznie z etapami transformacji systemowej w ostatnich dekadach). Tymczasem obecny okres kształtowania polityki rolnej i integracji europejskiej podkreśla potrzebę współpracy, pozytywnej refleksji i koncentracji na problemach dotyczących przyszłości, jak też poszukiwaniu, programowaniu i realizacji obecnie decydowanych i przyjmowanych rozwiązań i postępowań w gruntownie nowym otoczeniu ekonomicznym i politycznym, rodzącym nowe, często drastyczne i bolesne problemy oraz pytania dotyczące obecnego czasu, obecnego świata

i Europy z obecnymi i przyszłymi problemami ogólnoeconomicznymi (np. współczesny rozwój gospodarczy) i rolno-żywnościowymi oraz wiejskimi, co interesuje, jak łatwo można zauważyć, przede wszystkim społeczności wiejskie i rolnicze.

Dotychczasowe doświadczenia Unii Europejskiej i realizacji WPR pozwalają na określenie i ocenę szans, zadań i możliwości rozwojowych wynikających z dotychczasowego uczestnictwa Polski w UE i europejskim procesie integracji gospodarczej. Z praktycznych i teoretycznych doświadczeń wynika, że proces ten oznacza przejście od wieloletniej praktyki przejmowania części dochodów z gospodarki rolnej przez inne działy gospodarki narodowej, do nowej sytuacji, w której powstały realne szanse szybkiego zwiększenia dochodów rolniczych zarówno ze środków Unii Europejskiej, jak i ze źródeł krajowych, Oznacza to, że zapoczątkowany został nowy okres rozwoju rolnictwa: rolnictwo i wieś przechodzą do europejskiej drogi rozwoju, co przyspiesza rekonstrukcję rolnictwa, w szczególności ożywia gospodarczy rozwój wsi i umożliwia stopniowe ograniczenie stanu bezrobocia rolniczego i wiejskiego oraz tworzy możliwości przyspieszenia zmian agrarnych. Potwierdzają to oceny przeprowadzone przed i po uzyskaniem przez Polskę członkostwa UE<sup>47</sup>.

Istota tego procesu i jego pozytywne uwarunkowania polegają na tym, że rolnictwo polskie weszło do Unii po okresie dłuższego kryzysu rolnego, który wiązał się zarówno z regresem produkcyjnym, jak i zapaścią dochodową i organizacyjną wsi i rolnictwa w okresie transformacji systemowej, w tym znaczną utratą przez wieś infrastruktury spółdzielczej i usługowej, trwałych powiązań sfery produkcji z przetwórstwem, tradycji wzajemnej współpracy, np. stan spraw rolniczych i wiejskich (po okresie reform ustrojowych i pierwszej fazy procesów przystosowawczych do gospodarki rynkowej) wywoływał obawy o skutki zderzenia rolnictwa polskiego i UE. Otwarcie granic na obszarze dwu historycznie różnych dróg rozwojowych rolnictwa: dobrze rozwiniętego i dokapitalizowanego rolnictwa Unii Europejskiej, realizującego Wspólną Politykę Rolną, i rolnictwa polskiego, podlegającego dekapitalizacji, obniżającego produkcję, akumulację, dochody i inwestycje, mogły mieć różne skutki. Jednocześnie nie było możliwe właściwie przygotowane się polskiego rolnictwa do konkurencji na jednolitym rynku europejskim przed tym etapem poszerzenia Unii.

---

<sup>47</sup> Por. np. M. Brzóska, E. Gorzelak, E. Mazurkiewicz, F. Tomczak, *Szanse i zagrożenia dla polskiego rolnictwa na tle warunków i zasad Wspólnej Polityki Rolnej*. I Kongres Rolnictwa Polskiego, Warszawa 2003.



Obecnie istnieją udokumentowane przesłanki, na które powołujemy się także w tym opracowaniu, że wraz z członkostwem Polski w Unii Europejskiej i nowymi uwarunkowaniami rozwoju gospodarstw rolnych i rolnictwa jako całości, kształtują się nowe tendencje produkcyjne (głównie o charakterze przystosowawczym), do zwiększonych potrzeb i wymagań rynkowych. Podstawowe znaczenie ma tu fakt, że rolnictwo polskie wchodziło do europejskich struktur gospodarczych w warunkach występowania w Polsce, jak i na rynkach Unii, nadwyżek rolnych. Realizacja dawnych celów WPR doprowadziła do zastąpienia niedoborów żywnościowych produkcją rolniczą na takim poziomie, iż w systemie rynków rolnych UE i światowym handlu rolniczym powstają permanentne nadwyżki rolne. Nadwyżki produkcyjne występujące w Polsce ukształtowane w inny sposób (polityka rolna okresu transformacji, urynkowanie gospodarki rolno-żywnościowej i ograniczenie zatrudnienia, podobnie jak ograniczenie dochodów ludności kraju) oraz presja na obniżenie cen płaconych rolnikom, tworzyły i tworzą tendencję ograniczenia produkcji oraz kształtują w ten sposób nową i trudną sytuację produkcyjną i dochodową rolnictwa polskiego.

Tym niemniej, jak wskazują różnorodne dane, członkostwo Polski w UE przyspiesza, poprzez zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego i jego stabilizację, nawet w warunkach obecnego kryzysu, proces restrukturyzacji rolnictwa<sup>48</sup>. Proces ten jest, jak wynika z uprzednich doświadczeń krajów uprzemysłowionych i współczesnych doświadczeń Polski, wtórny w stosunku do stanu i rozwoju całej gospodarki. Z doświadczeń tych wynika także, że główną bezpośrednią siłą sprawczą procesów restrukturyzacji rolnictwa jest zmniejszenie nadmiaru zasobów pracy w rolnictwie i ich przejście do działów gospodarki o wyższej wydajności pracy (produkcja materialna, działy usługowe). Ponieważ UE realizuje jednocześnie procesy wyrównania i rozwoju gospodarczego, to objęcie tymi procesami Polski stwarza realne szanse rozwojowe zarówno dla całej gospodarki narodowej, jak i dla wsi i rolnictwa.

Analiza ogólnych uwarunkowań i zasad formułowania i realizacji WPR wskazuje, w kontekście europejskich procesów integracyjnych, iż mechanizmy WPR przyczyniają się do ogólnego pogłębienia procesów integracyjnych

---

<sup>48</sup> Por. materiały publikowane przez IERiGŻ, w szczególności opracowywany corocznie przez Instytut szczegółowy raport np. *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2007 roku*, w opracowaniu Zespołu pod kierunkiem A. Kowalskiego. Narastający kryzys finansowy świata w latach 2008-2009 może być przyczyną zmian zachodzących w tempie rozwoju gospodarki światowej i stwarzać negatywne konsekwencje dla tego rozwoju, jego tempa i przemian strukturalnych.

Unii, ale także zmieniają i kreują nowe postępowanie nie tylko w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, ale także takich struktur gospodarczych jak handel zagraniczny, procesy inwestycyjne, rozwój regionalny itp. A. Woś interpretując nową sytuację ekonomiczną i polityczną Polski po 2004 r., tj. uzyskaniu członkostwa UE zwracał uwagę na relacje i współzależności warunków funkcjonowania narodowej polityki rolnej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej<sup>49</sup>. Podobne uwarunkowania dotyczą zależności rozwoju narodowej polityki rolnej przed i po członkostwie kraju w UE. Zmiana ta gruntownie przeobrażała rozumienie zasad i narzędzi polskiej polityki rolnej po uzyskaniu członkostwa w UE, podobnie jak uprzednia, jeszcze bardziej głęboka zmiana dotycząca etapu transformacji systemowej, tj. przejścia do gospodarki rynkowej.

Kolejnym ważnym czynnikiem kształtującym ogólne uwarunkowania zmian WPR i NPR są procesy globalizacyjne. Globalizacja podobnie jak integracja i konwergencja są nowymi procesami gospodarczymi i społecznymi z dużymi trudnościami przyjmowane i akceptowane jako nowe zjawiska postępu gospodarczego i społecznego, powiązane z problemami obecnego i przyszłego rozwoju świata wiejskiego i rolniczego. Jeśli globalizację rozumiemy, za Bankiem Światowym, jako swobodę i zdolność osób prywatnych oraz firm do zawierania dobrowolnych transakcji gospodarczych z podmiotami w innych krajach, to z tego wynika, iż oznacza to większą mobilność czynników produkcji (pracy i kapitału) oraz większą integrację światową przez wzrost handlu i inwestycji zagranicznych. Z takiego rozumienia globalizacji wynika, że kraje najmniej rozwinięte, podobnie jak dziedziny gospodarcze o słabszej kondycji, np. rolnictwo, mogą być raczej bierną aniżeli aktywną stroną tego procesu. Najistotniejszym generalnym problemem obecnego okresu kształtowania się procesów globalizacyjnych jest to, iż świat jest wyraźnie podzielony na kraje (narody) biedne i bogate. Asymetria ta, ilustrująca dualny charakter procesów globalizacyjnych, wyraża się tym, że wolny handel obejmuje dotąd rolnictwo w ograniczonym zakresie. Ograniczona jest jego towarowość oraz występuje pogorszenie warunków rynku rolnego w miarę przechodzenia od krajów bogatych do biednych. Kraje biedne mają trudności z rynkiem pieniężnym, napływem kapitału, migracją ludności, kształceniem itp.

Współczesny proces globalizacyjny (uprzednio określany, jako internacjonalizacja gospodarki światowej) oznacza zniesienie barier pomiędzy różnymi gospodarkami narodowymi. W ten sposób pojawiła się gospodar-

---

<sup>49</sup> A. Woś, *W poszukiwaniu modelu rozwoju rolnictwa polskiego*, IERiGŻ, Warszawa 2004.

ka globalna, kiedy wszystko może być produkowane w dowolnym miejscu globu i sprzedawane wszędzie tam, gdzie występuje popyt. Oznacza to jednocześnie, że jest to proces transformacyjny współczesnego świata od gospodarki krajowej do gospodarki światowej (globalnej) i zachodzi równocześnie z innymi procesami, będącymi w istocie konsekwencją wzrostu gospodarczego i jego takimi rezultatami jak ewolucja od chłopca do rolnika, farmera czy też agrobiznesmena.

Współczesne rolnictwo, jako część zintegrowanego systemu gospodarki żywnościowej i związana z tym polityka rolna i rynek żywnościowy charakteryzuje przesuwanie się punktu ciężkości tej polityki od rolnika (farmera) w kierunku przetwórstwa rolniczego. Wraz z wejściem do Unii Europejskiej rozpoczęty został także proces integracji rolnictwa polskiego z grupą najwyższej rozwiniętych państw i światowych rynków rolniczych. Ewolucja ta włączona w system zmian globalizacyjnych przyspiesza lub stwarza szanse przyspieszenia procesów rozwoju w całej gospodarce i rolnictwie. Jednak wraz z tym zmienia się także, tj. redukuje, rola rolnictwa w tradycyjnym sensie ekonomicznym, co znajduje swój podstawowy wyraz w stałej tendencji zmniejszania się udziału rolnictwa i produkcji rolniczej w strukturze wytwarzania PKB każdego kraju. Wraz z tym mamy do czynienia z ogólną redukcją i zmniejszeniem roli rolnictwa i roli gospodarstw rolnych a także ich roli jako producentów rolnych i grupy zawodowej. Z tymi procesami występuje jednocześnie wzrost roli zorganizowanego agrobiznesu krajowego i międzynarodowego. W takich warunkach pojawiają się także kontrowersje globalne i różnorodne ruchy alternatywne.

W naszym przekonaniu proces globalizacji oznacza kolejny etap ewolucji charakteru i istoty rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Jest to bowiem ewolucja łańcucha żywnościowego od rolnictwa do stołu konsumenta, co określa nową filozofię gospodarki żywnościowej, w tym rolnictwa. Problem żywności i wyżywienia ma nie tylko charakter globalny, ale zmienia wzajemne relacje i uwarunkowania całego łańcucha żywnościowego w kierunku integracji ogniw tego łańcucha, w tym odejścia od autonomizmu rolnictwa, jako odrębnej i niezależnej wytwórczości surowcowej na potrzeby innych ogniw gospodarki żywnościowej (przetwórstwo, przechowalnictwo, finalna produkcja żywnościowa). Proces ten w ujęciu ekonomicznym definiowany jest przez kształtowanie się nowej ekonomii produkcji żywności, obrotu żywnościowego i konsumpcji w formie współczesnego agrobiznesu. Tworzą się w ten sposób nowe uwarunkowania rozwoju gospodarki żywnościowej o wysokich wymaganiach technicznych, zdrowotnych, organizacyjnych i cenowych. Światowy problem żywnościowy, groźba światowej klęski głodu lub niedoborów żywności musi

być rozwiązywany także w nowy sposób: w drodze porozumienia, współpracy, współdziałania i wzajemnego wsparcia przez wszystkie kraje, organizacje międzynarodowe oraz instytucje i organizacje każdego kraju<sup>50</sup>.

Podstawowe znaczenie w analizie i rozumieniu globalizacyjnych procesów rozwojowych wsi i rolnictwa każdego kraju ma określenie wewnętrznych i zewnętrznych sił rozwojowych i integracyjnych gospodarstw rolnych, rolnictwa i regionów wiejskich. Dotyczy to wpływów otoczenia zewnętrznego, procesów rynkowych i procesów transformacyjnych w skali kraju oraz związków i porozumień międzynarodowych. Podobne znaczenie odgrywa ustalenie wewnętrznych sił rozwojowych i adaptacyjnych rolnictwa i wsi od występujących różnorodnych warunków wewnętrznych, np. relacji czynników produkcji, zmian strukturalnych rolnictwa, procesów koncentracji, wewnętrznych rynkowych procesów dostosowawczych. Odnosi się to także do analizy mechanizmów zmian i rozwoju rolniczych jednostek produkcyjnych (gospodarstwa, farmy, przedsiębiorstwa).

Ogólne uwarunkowania integracyjne i globalizacyjne współczesnego etapu rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej (podobnie jak świata) kształtują zarówno podstawowe tendencje rozwojowe polityki rolnej każdego państwa, jak też np. w przypadku Unii Europejskiej, relacje pomiędzy wspólnotową i krajową polityką rolną. Rozpatrując zmiany, jakie dotyczą Wspólnej Polityki Rolnej i Narodowych Polityk Rolnych napotykamy na problem komplementarności lub konfliktu pomiędzy tymi politykami<sup>51</sup>.

Reasumując, podstawowym rezultatem wejścia Polski do UE będzie datowane od 2013 r. pełne członkostwo w Unii w sensie poziomu finansowania WPR i możliwości rozwoju całej Wspólnoty na skalę europejską i światową. Z punktu widzenia wsi, rolnictwa, gospodarki żywnościowej i agrobiznesu istota UE i WPR powinna być rozumiana:

- jako szansa daleko wychodząca poza rolnictwo, dopłaty i biznes; jest sposobem kształtowania nowej zintegrowanej gospodarki i zapewne społeczeństw Europy;
- jako przejście Polski do nowoczesnej gospodarki żywnościowej i jednocześnie przejście od sprzeczności interesów do harmonii rozwojowej;

---

<sup>50</sup> W nawiązaniu do tego modyfikowana jest światowa polityka handlowa stojąca przed trudnymi wyzwaniami handlu międzynarodowego, konkurencyjności cenowej i kontrowersji wobec Wspólnej Polityki Rolnej. Por. A. Kowalski, *Spór o wpływ globalizacji*, Nowe Życie Gospodarcze, nr 23, 2007, oraz tenże: *Globalizacja, Unia Europejska a światowy handel żywnością*, Nowe Życie Gospodarcze, nr 10, 2008.

<sup>51</sup> J. Wilkin, *Harmonizacja celów, zasad i narzędzi Wspólnej Polityki Rolnej oraz krajowej polityki rolnej w latach 2007-2020*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.

- jako pojawienie się podstawowego pytania: jak maksymalnie wykorzystać szanse polskiej gospodarki rolno-żywnościowej na konkurencyjnym rynku europejskim?

Związane z tym nowe przyszłościowe reguły dotyczą:

- kontynuacji procesów reform światowej i krajowej polityki agrarnej i żywnościowej, szczególnie długookresowej stopniowej redukcji wsparcia i protekcjonizmu;
- poprawy dostępu do rynków, szczególnie dla krajów rozwijających się (biednych);
- redukcji subsydiów eksportowych i środków wsparcia zakłócających wolny handel;
- zachowania tych aspektów niehandlowych, które ważne są dla zasad wielofunkcyjności i różnicowania rolnictwa.

Analiza zasad i współzależności pomiędzy WPR i NPR nawiązuje też do najogólniejszych ustaleń teoretycznych i praktycznych współczesnego rozwoju rolnictwa światowego i występujących tu prawidłowości obecnego etapu (poziomu) rozwoju ekonomicznego świata, gospodarki żywnościowej i rolnictwa. Odnoszą się one do kilku zasadniczych konkluzji charakterystycznych dla współczesnego etapu rozwoju rolnictwa w ujęciu światowym, związków regionalnych (np. UE) i poszczególnych państw, tj. narodowych polityk gospodarczych i rolnych:

- ogólnej współzależności rozwoju wsi i rolnictwa z poziomem rozwoju gospodarczego i wszystkimi czynnikami przyspieszającymi lub ograniczającymi ten rozwój;
- permanentnych i trwałych zmian techniczno-organizacyjnych i strukturalnych w rolnictwie;
- trudności i kontrowersji dotyczących wyżywienia i kształtowania rynku żywnościowego, ekonomiki produkcji oraz procesów transformacyjnych, w tym strukturalnych i integracyjnych w rolnictwie;
- kształtowania się nowych uwarunkowań rozwoju wsi i rolnictwa związanych zarówno z postępowaniem industrializacyjnym, jak też kształtowaniem się nowej gospodarki usługowej przesuwającej tradycyjne kierunki wytwórczości materialnej, w tym rolnictwo, na dalsze miejsce w hierarchii struktury gospodarczej poszczególnego państwa;
- kształtowania się nowych i dynamicznych zmian i uwarunkowań rozwoju gospodarki rolno-żywnościowej i obszarów wiejskich wynikających z pogłębiających się procesów współpracy i współzależności międzynarodowych, handlu światowego oraz integracji gospodarczej poszczególnych państw;

- braku, jak dotąd, jednolitego modelu i rozwiązań, które powszechnie mogłyby być uznane za pewne i trwałe.

W tym sensie nauki ekonomiczno-rolnicze z dużą ostrożnością podchodzą do formułowania tez dotyczących przyszłości wsi i rolnictwa, ze względu na to, iż występują tu jednocześnie zjawiska rozwojowe i kryzysowe oraz ciągła transformacja tej gospodarki o nieznanym kształcie i rezultatach. Oczywiście ta ostatnia konkluzja jest osłabiana powszechnie akceptowaną zasadą metodologiczną definiującą siły i mechanizmy rozwoju krajów znajdujących się na wyższym etapie rozwoju, jako niezależne od występujących ograniczeń, drogę rozwojową współczesnego rolnictwa światowego. Występujące w rolnictwie permanentne procesy dostosowawcze i restrukturyzacyjne, w dominującej w wielu krajach chłopskiej i farmerskiej gospodarce rodzinnej, charakteryzowane dodatkowo przez cykliczny charakter związku demograficznego rodziny rolniczej z gospodarstwem, wywierają szczególny wpływ na zachodzącą tu ewolucję i zasady gospodarowania oraz postępowania wobec gospodarstwa rolnego i rodziny.

W światowej gospodarce rolno-żywnościowej i na światowych rynkach żywnościowych coraz wyraźniej występują nowe procesy unifikacji i harmonizacji handlu rolnego. Handel i handlowe powiązania gospodarki rolno-żywnościowej występujące w skali światowej kreują różnorodne konsekwencje dla rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej, szczególnie stwarzają szansę przezwyciężenia światowego problemu żywnościowego poprzez możliwości bilansowania zaopatrzenia w żywność obszarów głodu i niedożywienia z obszarami nadwyżek żywnościowych. Tym niemniej drastyczne występowanie obszarów głodu we współczesnym świecie i przy współczesnych możliwościach technicznych i ekonomicznych oznacza, iż w obecnych warunkach politycznych i gospodarczych świat nie ma szans na utworzenie i funkcjonowanie zrównoważonego i korzystnego dla światowego rolnictwa i światowej gospodarki żywnościowej systemu rynków rolniczo-żywnościowych i rozwiązania problemu głodu i niedożywienia na świecie.

### **2.3. Zmiany WPR a problemy, potrzeby i uwarunkowania rozwoju rolnictwa polskiego**

Analiza i ocena WPR i wynikające z tego konkluzje wiążą się bezpośrednio z problemami, potrzebami i uwarunkowaniami rozwoju rolnictwa polskiego, szczególnie jego doświadczeniem z okresu negocjacji przedakcesyjnych oraz okresu przygotowania i wejścia do UE. Obecne doświadczenia członkostwa Polski w UE pozwalają, w sposób bardziej kompetentny, formułować i oceniać zarówno ogólne założenia, jak też zachodzące i przewidywa-



ne zmiany WPR rozpatrywane z punktu widzenia całego systemu teoretycznych założeń i praktycznej realizacji WPR w pierwszym okresie funkcjonowania powiększonej Unii, tj. przejścia od UE-15 o dużych doświadczeniach, osiągnięciach i wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, do UE-27, włączającej 12 nowych państw, głównie postsocjalistycznych, o dużym zakresie odmiennych i różnych doświadczeniach rozwojowych, niższym poziomie gospodarczym, ograniczonym przygotowaniu do nowych warunków tworzenia i realizacji WPR w tak skonstruowanej i oryginalnej UE-27.

Dla właściwej oceny tego procesu należy więc przypomnieć, że rolnictwo polskie, ogólnie biorąc, włączyło się w struktury europejskie w słabej kondycji ekonomicznej. Nie były jeszcze wówczas zakończone procesy transformacji do gospodarki rynkowej, a rolnictwo ponosiło w dużym stopniu koszty tej transformacji. Polska wieś „przechowywała” znaczną część rolniczego i wiejskiego bezrobocia jawnego i ukrytego. Duża absorpcja siły roboczej przez wieś i rolnictwo hamowała postęp restrukturyzacji i przemian strukturalnych gospodarstw chłopsko-rodzinnych. Ponieważ w całej dekadzie lat poprzedzających wejście do UE rolnictwo polskie, jako całość, ulegało znacznej degradacji, co miało ujemne znaczenie ograniczające dynamikę procesów integracyjnych i oznaczało, że rolnictwo polskie weszło w struktury europejskie osłabione procesem transformacji, mało konkurencyjne, o niskiej wydolności finansowej i przestarzałej strukturze agrarnej. Ujemną rolę odegrała także decyzja o wyznaczeniu kwot produkcyjnych oraz wielkości referencyjnych (dla płatności bezpośrednich) na podstawie niskiego poziomu produkcji z końca lat 90. ub. wieku.

Z tych przesłanek wynikały główne wyzwania dla pierwszych etapów negocjacji Polski o członkostwo w Unii i adaptacji do warunków unijnych, zaś po uzyskaniu członkostwa w UE, stanowią one jeden z elementów oceny WPR i opracowania jej ewentualnego nowego kształtu na okres po 2013 r. Ciągłe ważna jest tu, przedstawiona uprzednio, ocena WPR z punktu widzenia zadań i strategii rozwojowej wsi i rolnictwa w rozumieniu Unii Europejskiej. *Health Check* odpowiada także na pytanie: w jaki sposób zapewnić „przestrzeń rozwojową” dla polskiego rolnictwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, uprzednio ukształtowaną przez negocjacje akcesyjne i ich ustalenia, obecnie zaś poprzez bieżące i przyszłe określenia wykorzystania członkostwa w Unii i wsparcia unijnego dla zmniejszenia dystansów rozwojowych dzielących polskie rolnictwo od rolnictwa uprzedniej UE, tj. UE-15.

Na podstawie zasad strategii i ewolucji WPR ustala się obecnie uwarunkowania rozwojowe rolnictwa polskiego oraz zmiany prowadzonej polityki rolnej nawiązującej, formułującej i włączonej w realizację europejskiego

modelu rolnictwa (w granicach poziomu rozwoju gospodarczego ok. 20 tys. USD GNP PPP i więcej), tj. wykorzystania możliwości wzrostu gospodarczego i zwiększenia wydajności pracy w całej gospodarce narodowej i agrobiznesie. Jednocześnie proces integracyjny UE rozumie się coraz powszechniej jako szansę daleko wychodzącą poza rolnictwo, dopłaty i biznes, tj. jako proces kształtowania nowej zintegrowanej gospodarki i przyszłości społeczeństw Europy, a także przejście Polski do nowoczesnej gospodarki żywnościowej, rolniczej i rolno-żywnościowej harmonii rozwojowej oraz wysokiej konkurencyjności na rynkach europejskich i światowych. Wynikające z tego przyszłościowe reguły postępowania dotyczą kontynuacji procesów reform światowej i europejskiej polityki agrarnej (np. obok konkurencji rozwoju handlu i współpracy w zakresach objętych WPR w Unii i systemu Ustaw Rolniczych w USA). W światowej gospodarce żywnościowej i na światowych rynkach żywnościowych występują coraz wyraźniej nowe procesy unifikacji i harmonizacji rynku rolno-żywnościowego i handlu rolnego. Handel i handlowe powiązania gospodarki rolno-żywnościowej w skali świata rodzą nowe konsekwencje dla rozwoju rolnictwa poprzez kreację takich warunków rynkowych, które stwarzają możliwości przewyciężenia problemu żywnościowego świata, tj. ograniczenia obszarów głodu i niedożywienia z jednej strony i nadwyżek żywności z drugiej.

Istotne znaczenie dla formułowania i realizacji krajowej (narodowej) polityki rolnej ma zrozumienie współzależności ewolucji podstawowych kierunków polityki Unii Europejskiej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich oraz wymagań współdziałania i harmonizacji rolniczych programów krajowych i wspólnotowych. Utrzymanie potencjału produkcji rolnej w Europie ma także bezpośredni związek z bezpieczeństwem żywnościowym UE-27 oraz z potrzebami żywnościowymi świata. Na tej podstawie definiowane są ważne priorytetowe zasady i uwarunkowania istotnie wpływające na stan rolnictwa i polityki rolnej Polski.

A. Ochrona rolniczej ziemi uprawnej, zarówno, jeśli chodzi o jej powierzchnię, jak i właściwości jakościowe. W Europie (w tym także w Polsce) zbyt łatwo przekształca się ziemię rolniczą na cele nierolnicze. W kontekście zjawisk klimatycznych ziemia rolnicza dostępna w Europie, gdzie warunki klimatyczne są dla rolnictwa relatywnie korzystne, a presja demograficzna jest mniejsza niż na innych kontynentach, staje się szczególnie cennym zasobem w skali całego globu. Szczególne znaczenie ma tu ochrona i zwiększenie zasobów wodnych oraz zachowanie różnorodności biosystemów rolniczych. Rolnictwo i zasoby wodne są nierozłącznie ze sobą związane. Niedobór wody staje się obecnie jedną z największych, a może nawet najważniejszą barierą

rozwoju rolnictwa. Na większości obszarów rolnych w Polsce odczuwa się, okresowo bądź chronicznie niedobór wody. Podobnie, zachowanie różnorodności biosystemów rolniczych, różnorodności gatunków roślin i zwierząt hodowlanych ma nie tylko znaczenie dla bogactwa oferty produktów rolnych, ale jest też ważnym zabezpieczeniem na wypadek wystąpienia masowych chorób roślin i zwierząt.

B. Utrzymanie jednolitego rynku, w tym na produkty rolno-spożywcze wewnątrz UE, wymagające przestrzegania wspólnotowych zasad konkurencji i synchronizacji krajowych oraz unijnych działań na rzecz wspierania rolnictwa. Funkcjonowanie w warunkach ekonomicznego i politycznego rynku konkurencyjnego UE realizuje, zgodnie z zadaniami gospodarki rynkowej, otoczenie konkurencyjne rolnictwa i jest istotnym składnikiem polityki agrarnej każdego rządu. Jeśli mówimy o zadaniach i narzędziach polityki rolnej, np. całej UE i każdego indywidualnie państwa członkowskiego, to chodzi o działania rządu i narzędzi rządowych, tj. kształtowanych i realizowanych przez odpowiednie siły rządzące. Przed 2013 r., a więc przed upływem obecnej perspektywy finansowej budżetu UE, muszą być zatem przedyskutowane, ustalone i uzgodnione nowe kompetencje Wspólnoty w zakresie polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich, biorące szczególnie pod uwagę tendencje rozwojowe występujące tak w skali unijnej jak i globalnej.

C. Zbudowanie systemu zarządzania ryzykiem i łagodzenia skutków silnych fluktuacji cenowo-dochodowych w odniesieniu do rolnictwa. Ze względu na jednolitość rynku europejskiego i utrzymanie zasad wspólnotowej polityki rolnej, niezbędny jest też wspólnotowy system zarządzania ryzykiem i ubezpieczenia dochodów rolników. System ten, według wielu opinii, powinien mieć charakter mieszany: publiczno-prywatny, z wyraźnym zaznaczeniem, jaką część zadań w tym zakresie przejmuje na siebie UE. Zgodnie z rekomendacjami *Health Check*, istnieć powinna możliwość przeznaczenia, np. 10% krajowej sumy dopłat bezpośrednich na specyficzne cele związane z potrzebami rolnictwa danego kraju.

D. Uproszczenie sposobu wdrażania działań wchodzących w skład WPR i ich wiązanie z innymi programami wspólnotowymi, prowadzące do obniżki kosztów transakcyjnych polityki unijnej. Problem uproszczenia WPR i innych polityk wspólnotowych rozpatrywany jest w Unii od wielu lat. W 2006 r. na konferencji pt. *A Simple CAP for Europe* (Bruksela, 03.10.2006) określono problem uproszczenia WPR w ujęciu politycznym i technicznym. Zarówno uproszczenie procedur politycznych związanych z kształtowaniem polityk unijnych, jak też kwestii technicznych związanych z ich wdrażaniem. Jako przykład kierunku uproszczania WPR wskazać można potrzebę zastąpienia

21 Wspólnotowych Organizacji Rynku (CMO) jedną organizacją. Uproszczenia wymagają krajowe systemy regulacji prawnych i procedur biurokratycznych związanych z prowadzeniem polityki rolnej. W wielu przypadkach rolnicy zwracają uwagę na większą dokuczliwość przepisów krajowych niż unijnych, co odnosi się także do Polski. Kwestia upraszczania polityk i działań wspólnotowych (oraz krajowych) wiąże się ściśle z postulowanym przez UE wdrażaniem zasad dobrego rządzenia (*good governance*).

E. Zaniechaniem elementem systemu wspierania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich są badania i rozwój (R&D) oraz transfer wiedzy do rolnictwa. Dotychczas była to głównie domena polityki krajowej, a nie unijnej. Wzrost znaczenia wiedzy we współczesnej gospodarce i konieczność ograniczenia innych form wspierania rolnictwa skłania do poświęcenia większej uwagi strukturze WPR, programom towarzyszącym, publicznemu wsparciu dla rolnictwa przez wzbogacenie wiedzy i jej transferu do działalności praktycznej. Ta dziedzina jest dobrym polem do konkurencyjności i współdziałania inicjatyw krajowych i unijnych. Do tego nawiązują i rozwijają ustalenia i tezy rozpatrywane w poszczególnych rozdziałach pracy, a koncentrują się na ważnej części zadania w zakresie oceny zasad i zmian WPR z punktu widzenia Narodowej Polityki Rolnej i wynikających stąd konsekwencji dla polskiego rolnictwa i źródeł finansowania narodowej polityki rolnej.

G. Jedną z najważniejszych zasad postępowania i umacniania procesów integracji zarówno w ogólnej polityce gospodarczej i rolniczej w ramach UE, co też dotyczy WPR, jest realizacja polityki spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej UE. NRSO (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) 2007-2013 lokalizuje całokształt działań dotyczących rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Wynika z tego, iż nowa polityka spójności zaproponowana na okres 2007-2013 nie będzie finansowała rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (a także rybołówstwa). Polska, z pewnością słusznie, wypowiedziała się za utrzymaniem ogólnej polityki spójności jako podstawowej zasady funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej. Wspomniany bowiem podział, może być czynnikiem utrudniającym koordynację dwu różnych polityk, szczególnie w takich krajach jak Polska, o dużym udziale środków przeznaczonych na realizację polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich<sup>52</sup>. Wyrazić można jednak opinię, iż krajowa poli-

---

<sup>52</sup> Na znaczenie ogólnej polityki spójności UE zwracano uwagę od pierwszych lat dyskusji nad koncepcjami integracyjnymi. „... Istotną wydaje się teza, że w kontekście wyczerpywania się pól integracji gospodarczej, rozszerzenie Unii o 10 nowych członków, ekonomicznie znacznie słabszych, umożliwi Wspólnocie na najbliższe dziesiątki lat powrót do korzeni, to jest do integrowania się przez ekonomię, a tym samym ułatwi stopniowe dochodzenie do integracji politycznej. Doprowadzenie do spójności

tyka regionalna dysponuje w Polsce doświadczeniem i środkami umożliwiającymi uniknięcie trudności takiej koordynacji a zwiększenie szans rozwoju obszarów wiejskich, poprzez kumulację i integrację wielu nakładów inwestycyjnych i pomocowych regionalnych oraz dotyczących rozwoju obszarów wiejskich i programów spójności, może być korzystnym rozwiązaniem dla całego systemu gospodarczego kraju.

Stanowisko Polski w odniesieniu do proponowanych i realizowanych zmian i reform WPR uwzględnia obecną trudną sytuację krajowego sektora rolnego. Informacje i analizy dotyczące tego sektora w pierwszych latach członkostwa w UE na tle rolnictwa krajów UE-15 i UE-25, wskazują w szczególności na konkurencyjne słabości rolnictwa polskiego. Porównanie rolnictwa polskiego z rolnictwem UE-25 wskazuje, iż angażuje ono znaczące zasoby pracy i ziemi<sup>53</sup>. Pierwsze z nich stanowi prawie 1/4 zasobów pracy we Wspólnocie, zaś zasoby ziemi prawie 10% ogółu użytków rolnych. Wyraźnie niższy udział rolnictwo polskie odnotowuje w ponoszonych nakładach kapitałowych, które stanowią 4,9% nakładów kapitałowych ponoszonych przez rolnictwo UE-25. Oznacza to, że w rolnictwie polskim, odmiennie, niż przeciętnie we Wspólnocie, układają się relacje między czynnikami produkcji. Jedna osoba zatrudniona w rolnictwie polskim dysponuje ok. 2,5-krotnie mniejszymi zasobami ziemi niż średnio w UE-25. Mniejsze niż w Polsce, zasoby ziemi przypadające na jedną osobę zatrudnioną w rolnictwie, występują tylko na Cyprze, w Grecji, Słowenii i na Malcie, czyli w krajach, których rolnictwo nie jest konkurencyjne względem polskiego sektora rolnego ze względu zarówno na rozmiary produkcji, jak i jej strukturę asortymentową. Ponoszone nakłady kapitałowe w rolnictwie polskim w przeliczeniu na 1 pracującego są 5-krotnie niższe niż średnio w całej UE-25 (niższe nakłady kapitałowe niż w Polsce są tylko na Łotwie). Te dwie relacje obrazujące wyposażenie czynnika aktywnego w procesie wytwarzania, jakim są zasoby pracy, w pozostałe dwa czynniki produkcji, tj. ziemię i kapitał, dowodzą słabej sytuacji konkurencyjnej rolnictwa polskiego w zakresie konkurencyjności zasobowej i produkcyjnej oraz przesądzają o niskiej wydajności pracy w ujęciu całego sektora rolno-żywnościowego.

---

gospodarczej całego regionu powinno stać się kołem zamachowym integracji na najbliższe dziesięciolecie i nowym potężnym impulsem integracyjnym". K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, SGH, Warszawa 2006, s. 18.

<sup>53</sup> W. Poczta, *Główne problemy WPR na tle strategii rozwoju Polski 2007-2013 oraz propozycji reform WPR i krajowej polityki rolnej*, Poznań 2008.

**Tabela 1.** Podstawowe dane produkcyjno-ekonomiczne rolnictwa polskiego oraz UE-15 i UE-25 za 2005 rok

	Wyszczególnienie	Polska	UE-15	UE-25	Polska w proc. UE-25
I	Zasoby ziemi i pracy oraz nakłady kapitałowe w rolnictwie UE				
	1. Pełnozatrudnieni (tys. osób)	2 236	5 708	9 124	24,5
	2. Powierzchnia UR (tys. ha)	15 906	130 785	163 976	9,7
	3. Nakłady środków trwałych (amortyzacja) i obrotowych (mln euro)	10 313	188 000	210 275	4,9
II	Relacje pomiędzy czynnikami produkcji w rolnictwie				
	1. Powierzchnia UR na 1 zatrudnionego (ha)	7,1	22,9	18,0	39,4
	2. Wartość kapitału na 1 zatrudnionego (tys. euro)	4,6	32,9	23,0	20,0
	3. Wartość kapitału na 1 ha UR (euro)	648	1 437	1 282	50,5
III	Produkcja globalna i wartość dodana brutto w krajach UE				
	1. Produkcja globalna (mln euro)	15 057	277 478	308 480	4,9
	2. Wartość dodana brutto (mln euro)	6 097	130 727	142 613	4,3
IV	Produktywność zasobów pracy, ziemi i kapitału w krajach UE				
	1. Produktywność zasobów pracy (euro na 1 pełnozatrudnionego)				
	a) produkcja	6 734	48 613	33 808	19,9
	b) wartość dodana brutto	2 727	22 903	15 630	17,4
	2. Produktywność zasobów ziemi (euro na 1 ha UR)				
	a) produkcja	947	2 122	1 881	50,3
	b) wartość dodana brutto	383	1 000	870	44,0
	3. Produktywność nakładu kapitału (euro na 1 euro nakładów)				
	a) produkcja	1,46	1,48	1,47	99,3
	b) wartość dodana brutto	0,59	0,70	0,68	86,8

Źródło: W. Poczta, *Główne problemy WPR...*, cyt. wyd.

Także do jednej z niższych w UE-25 należy w Polsce relacja pomiędzy nakładami kapitału-ziemi. Jest ona w polskim rolnictwie dwukrotnie niższa niż średnio w UE (niższy poziom nakładów w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych występuje tylko w krajach nadbałtyckich). Ta relacja wyznacza występowanie niskiej intensywności wytwarzania w rolnictwie polskim. Niski poziom intensywności powoduje, że udział rolnictwa polskiego w ogólnym wolumenie produkcji globalnej w rolnictwie UE-25 wynosi zaledwie 4,9%. A w zakresie tworzenia wartości dodanej brutto jeszcze mniej, gdyż zaledwie 4,3% (por. dane tabeli 1).



Bardzo wysokie zasoby pracy w rolnictwie polskim, duże zasoby ziemi, niskie nakłady kapitałowe a także relatywnie niski, w stosunku do posiadanych przez rolnictwo polskie zasobów, poziom produkcji sprawia, że niska jest także w polskim rolnictwie produktywność zasobów pracy i ziemi. Najistotniejszy wskaźnik ekonomiczny, tj. produktywność (wydajność) pracy w rolnictwie polskim mierzona zarówno wytworzoną produkcją jak i wartością dodaną brutto jest ponad 5-krotnie niższa, niż przeciętnie w UE-25. Bardzo niska produktywność pracy w rolnictwie jest zagrożeniem dla konkurencyjności polskiego rolnictwa, skutkuje także niską opłatą nakładów pracy w rolnictwie polskim, co jest po prostu źródłem powszechnej biedy występującej w najmniejszych gospodarstwach chłopsko-rodzinnych nie dysponujących możliwościami pracy poza rolnictwem. Utrzymanie gospodarstw i przetrwanie rodziny rolniczej, tj. zachowanie chociażby niewielkiej produkcji i pozycji rynkowej małych rolniczych jednostek produkcyjnych, jest ważnym problemem ludności rolniczej, utrzymującej się z małych gospodarstw rodzinnych (chłopskich) stanowi istotę współczesnego problemu rolnego w Polsce. Oznacza to, iż obecny problem rolny polega, w takich warunkach na niskiej wydajności pracy w rolnictwie i koniecznej w takiej sytuacji akceptacji niskiej opłaty pracy. Z drugiej strony niska opłata pracy jest przyczyną wypychającą siłę roboczą z rolnictwa, co może zapewnić kontynuację procesów koncentracyjnych (wzrost powierzchni rolniczej przypadającej na 1 gospodarstwo) i zachowanie lub zbliżenie dochodów ludności rolniczej do dochodów osób zatrudnionej poza rolnictwem, np. do poziomu porównywalnych dochodów parytetowych przy porównywalnym poziomie wydajności pracy. Korzystne wyniki eksportu rolno-żywnościowego są w tej sytuacji w znacznej części okupione niedopłatą dla osób pracujących w rolnictwie (dumping socjalny). Sytuacja taka nie może być akceptowana przez realizowaną w kraju politykę rolną i ekonomiczną. Polityka ekonomiczna ma zapewnić ogólny wzrost wydajności pracy, co oznacza, jeśli chodzi o poziom wydajności pracy w rolnictwie, wyraźną potrzebę lepszego wyposażenia osób pracujących w tym dziale gospodarki w pozostałe czynniki produkcji, tj. ziemię i kapitał. Działający tu powszechnie i niezawodnie mechanizm ekonomiczny polega na przyspieszeniu (kontynuacji) procesów zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie, przechodzenie rolniczej siły roboczej do zajęć o wyższej wydajności i pracy (przemysł, usługi) i zwiększenie w ten sposób wyposażenia osób zatrudnionych w rolnictwie w zasoby ziemi i kapitału. Zwiększa to wydajność pracy w rolnictwie i całej gospodarce narodowej, zapewnia przemiany strukturalne i ewolucję do wysoko rozwiniętej i zintegrowanej gospodarki narodowej w miarę jak przechodzimy do wyższych etapów poziomu ogólnego rozwoju

gospodarczego. Na zbliżonym do przeciętnego poziomie w całej UE występuje w rolnictwie polskim produktywność nakładów kapitałowych mierzona wolumenem produkcji.

Na podstawie doświadczeń i refleksji wynikających z konkluzji oceniających pierwszy okres funkcjonowania WPR w Polsce, sformułowane zostały ważne pytania dotyczące przyszłości WPR<sup>54</sup>. Autorka odchodząc od poszukiwania tradycyjnych konkluzji konferencyjnych, formułowała pytania związane z możliwymi zmianami WPR, jakie mogły być postawione w procedurach *Health Check* w latach 2008-2009. Szczególną rolę autorka przypisywała tej części ocen, które dotyczyły przeglądu i analizy budżetu WPR i ewentualnych jego korekt. Odnosiło się to do:

- przyszłości dopłat bezpośrednich, szczególnie zapewnienia konkurencyjnych warunków produkcyjnych i zasad finansowej solidarności w warunkach zmniejszonego budżetu WPR lub utrzymania wsparcia rolnictwa na dotychczasowym poziomie ale finansowanego w odpowiedniej części przez budżet krajowy;
- sposobu postępowania wobec wymogów konkurencyjności i warunków ograniczenia górnej granicy dopłat (*capping*) i ewentualnego określenia górnych limitów dopłat oraz wykorzystania wynikających z tego oszczędności finansowych;
- sposobu określenia obowiązkowej modulacji i warunków oraz kryteriów dokonywania modulacji i wykorzystania uzyskanych w ten sposób środków;
- zasady pełnego oddzielenia wsparcia od produkcji (*decoupling*), co zapewnia krajom członkowskim reformę i implementację nowych zasad płatności;
- oceny funkcjonowania systemu płatności SAPS (*the Single Area Payment Scheme*) o łatwej administracji i nie zwiększającej zróżnicowania wśród farmerów (identyczne dopłaty do każdego hektara) i SPS (*the Single Payment Scheme*) wprowadzanej obecnie w państwach UE-15 – zapewnia to dochody z dopłat bezpośrednich dla właścicieli ziemi;
- funkcjonowania różnorodnych ograniczeń wynikających z tradycyjnych narzędzi integracyjnych, np. przechowalnictwa, dopłat eksportowych, kwot produkcyjnych itp.;
- nasilającej się dyskusji dotyczącej struktury całej WPR w sensie relacji pomiędzy takimi komponentami tej polityki jak część rolnicza (WPR),

---

<sup>54</sup> R. Grochowska, *Reflections on the International seminar „A future vision for European Agriculture. The new Member States perspective”*. Warszawa 2007.

część obejmująca rozwój obszarów wiejskich (PROW), część środowiskowa, regionalna itp. Szczególną uwagę zwraca się na relacje między narzędziami polityki rolnej a sposobami wspierania programów rozwoju obszarów wiejskich. Do grupy dotyczącej WPR należą też problemy i ustalenia dotyczące relacji pomiędzy różnymi ekonomicznymi i prawnymi narzędziami stosowanymi w ramach WPR w Polsce<sup>55</sup>, lub też wskazań, że mimo kolejnych reform nie powstanie (przynajmniej do 2013 r.) jednolity system WPR w całej Unii<sup>56</sup>.

Rolnictwo na obszarze Unii Europejskiej jest mocno zróżnicowane zarówno pod względem rolniczo-produkcyjnym, jak też pod względem poziomu jego konkurencyjności zarówno na rynku Unijnym, jak też na rynku światowym. Osłabienie znaczenia stosowanych protekcyjnych instrumentów cenowo-taryfowych na obszarze Unii, będzie zapewne działało w kierunku dalszego różnicowania się sytuacji dochodowej i pozycji konkurencyjnej gospodarstw rolnych między krajami członkowskimi, regionami i typami gospodarstw. Można w tym miejscu zaznaczyć, iż sytuacja gospodarstw rolnych w tzw. starych krajach członkowskich Unii (UE-15) i krajów nowych, tj. przyjętych do Unii w latach 2004 i 2007 jest, jak się często ocenia, znacznie (diametralnie, według niektórych opinii) odmienne. Rolnictwo krajów UE-15 było nieprzerwanie wspierane z budżetu UE, co umożliwiło jego modernizację techniczną i restrukturyzację, czyniąc ten sektor gospodarki lepiej przystosowanym do warunków konkurencji globalnej niż w krajach, które w ostatnim etapie znalazły się w UE. Znalazło to także swój wyraz w stosunku do reformy WPR występującym w poszczególnych państwach, polegającym na dążeniu i realizacji zmniejszenia wydatków wspólnotowych na rolnictwo i otwierania tej gospodarki na globalną konkurencję. W tym kierunku skłonne są zmierzać nie tylko kraje takie jak Wielka Brytania i Holandia, ale także Niemcy i Francja, które uprzednio twardo broniły tradycyjnej polityki rolnej UE. Przypomnijmy jednocześnie, iż działają tu siły zmieniające ekonomiczną strukturę gospodarstw rolnych, np. proces wypychania siły roboczej (ludzi) z gospodarstw poprzez warunki wynikające z dysparytetów dochodowych pomiędzy płacami (dochodami) poza rolnictwem a dochodami (płacami) w rolnictwie. Są to więc siły restrukturyzacyjne wynikające z ekonomicznego mechanizmu współzależności pomiędzy wzrostem skali produkcji,

---

<sup>55</sup> G. Dybowski, *Swoboda decyzji narodowych*. Nowe Życie Gospodarcze, nr 10/2006.

<sup>56</sup> A. Kowalski, *Kierunki reformy. Wbrew zapowiedziom twórców reformy, nie powstaje jednolity system w całej Unii*, Nowe Życie Gospodarcze, nr 20, 2006.

wydajnością i efektywnością pracy oraz poziomem uzyskiwanych dochodów, tj. wzmacniania w miarę zwiększania poziomu produkcji rolniczej w przeliczeniu na 1 zatrudnionego.

Dla mechanizmu politycznego podejmowania decyzji w UE, w tym decyzji dotyczących alokacji różnorodnych narzędzi i środków na potrzeby polityki rolnej, ważne znaczenie ma pojawienie się nowych silnych grup interesów i podmiotów opiniotwórczych, wpływających na decyzje podejmowane na różnych szczeblach organizacyjnych Unii. Wśród tych nowych aktorów WPR należy wymienić przede wszystkim organizacje ekologiczne i reprezentacje regionów. Rośnie też znaczenie organizacji dążących do zwiększenia wydatków z budżetu Unii na poprawę konkurencyjności i innowacyjności podmiotów gospodarczych funkcjonujących na obszarze UE, w tym wydatków na badania i wdrożenia, szkolnictwo wyższe i podniesienie jakości kapitału ludzkiego. Polityka rolna jest coraz powszechniej postrzegana jako „polityka starego typu”, służąca zmniejszającej się grupie zawodowej i nie poprawiająca dynamizmu gospodarczego całej Wspólnoty. Dla Polski jest to istotny problem społeczny i ekonomiczny.

Poważne wątpliwości budzi też wpływ WPR na spójność społeczno-ekonomiczną UE. W odróżnieniu od polityki strukturalnej i regionalnej, wydatki na politykę rolną trafiają nadal głównie do najbogatszych krajów i najbogatszych farmerów w UE. Najwięcej środków unijnych otrzymują kraje, gdzie parytet dochodów rolniczych w porównaniu ze średnimi dochodami w kraju jest dla rolników korzystny (Holandia, Wielka Brytania, Francja). Próby poszerzenia udziału wydatków na rozwój obszarów wiejskich (*Rural Development Measures*) w strukturze WPR zakończyły się niewielkim sukcesem. Filar II WPR formalnie służący rozwojowi obszarów wiejskich, na który w 2007 r. przeznaczono 23% środków WPR, *de facto* wspiera zmiany strukturalne poprawiające produktywność, efektywność i konkurencyjność rolnictwa. Środki przeznaczone na finansowanie instrumentów Filaru II trafiają głównie do kas producentów rolnych, podobnie jak środki pieniężne z Filaru I WPR. Jednocześnie w latach 2007-2013 udział Wspólnej Polityki Rolnej w strukturze wydatków budżetu UE zmniejszył się do ok. 30%.

Z obliczeń dokonanych przez W. Poczte wynika, iż w Polsce udział dopłat w dochodzie gospodarstw rolnych wynosił średnio 49% w odniesieniu do gospodarstw objętych systemem FADN i wahał się od 80% w gospodarstwach bardzo małych (2-4 ESU) do 33,9% w gospodarstwach dużych (40-100 ESU). Dopłaty do działalności operacyjnej w gospodarstwach FADN wynosiły średnio 14,2 tys. zł na gospodarstwo, ale w przypadku gospodarstw

bardzo dużych (o wielkości powyżej 100 tys. ESU), płatności te wynosiły średnio 337 tys. zł i stanowiły prawie połowę dochodów osiągniętych przez te gospodarstwa<sup>57</sup>.

Wspieranie rolnictwa rodzinnego i zapewnienie rolnikom godziwego poziomu życia należy do priorytetów WPR od początku istnienia tej polityki i nadal cieszy się dużym poparciem społecznym. Koncentracja produkcji, ziemi i majątku produkcyjnego, wywołana presją rynku, konkurencji i oczekiwaniami dochodowymi rolników sprawiły, że gospodarstwa rodzinne w UE są coraz większe, a rosnąca część produkcji przypada na wielkie przedsiębiorstwa rolne. Nie jest przy tym łatwo ustalić wielkości gospodarstwa, które w sposób uzasadniony ekonomicznie i społecznie miałyby być wyłączone ze wsparcia publicznego. Duże wątpliwości budzi jednak przejmowanie milionowych subsydiów, a także dokładniejsze niż dotychczas adresowanie instrumentów finansowych do wielkich spółek, często międzynarodowych (globalnych). Częściowym rozwiązaniem tego problemu mogłoby być przyjęcie zasady redukcji części płatności po przekroczeniu określonych limitów wypłat (*degressive capping*), jak zakładała Komisja Europejska, a także dokładniejsze niż dotychczas adresowanie instrumentów wsparcia publicznego.

Charakterystyka i ocena zmian WPR wobec problemów, potrzeb i uwarunkowań rozwoju rolnictwa polskiego nawiązuje do głównych ustaleń przedstawionych w poprzedniej części dotyczącej strategii i ewolucji WPR. Z ocen takich wynika, iż w 2008 r. można było sformułować podstawowe konkluzje wskazujące na rozwiązania umożliwiające przyspieszenie realizacji przyjętej polityki rolnej w Polsce. Są to najczęściej klasyczne etapy i mechanizmy, jakie przeszła Europa w swoim rozwoju gospodarczym prowadzącym do współczesnego stanu organizacji i ekonomiki agrarnej określanej najczęściej, jako Europejski Model Rolnictwa<sup>58</sup>. Stan i wizja tego modelu zakłada, iż rolnictwo europejskie, jako całość, a więc rolnictwo krajów członkowskich UE, musi być konkurencyjne w stosunku do reszty świata, a jak wykazuje doświadczenie niektórych państw np. Danii i Holandii, jest to nie tylko konieczne, ale i w pełni możliwe.

Powiększenie Unii w kierunku Europy Wschodniej i Środkowej powiązane było z nowymi wyzwaniami wynikającymi ze zwiększającej się międzynarodowej konkurencyjności i wewnętrznych ograniczeń finansowych, w tym szczególnie długoterminowych zmian rynkowych i produkcyjnych tendencji

---

<sup>57</sup> W. Poczta, *Rolnictwo*, [w:] *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*. Pod redakcją J. Wilkina oraz I. Nurzyńskiej, FDPA, Warszawa 2008.

<sup>58</sup> Por. np. *The European Model of Agriculture – Challenges Ahead*. Dokument ze spotkania ministrów rolnictwa UE, Oulu 2006.

rozwoju, szczególnie ich zmienności oraz ewolucji zwyczajów i oczekiwań konsumentów, zmian liberalizacyjnych i konkurencyjności na rynkach europejskich, trudności budżetowych UE, nowych zastosowań produktów rolniczych dla celów nieżywnościowych, adaptacji i rozwoju nowych technologii, w tym informatycznych, przemian ludnościowych na świecie, presji na ziemię rolniczą itp., stwarzających rosnące zagrożenia dla wsi i rolnictwa.

Ustalenie zasad Europejskiego Modelu Rolnictwa dotyczy rozwoju i utrwalenia konkurencyjnego w skali światowej systemu produkcji żywności, włókien i energii, kreowania innych usług na rzecz społeczeństwa np. kształtowanie społeczności wiejskich, budowa infrastruktury, zapewnienie zrównoważonego i ekologicznego rozwoju rolnictwa, ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywnościowego itp. Podstawową zasadą realizacji tych celów jest kreowanie ekonomicznego, ekologicznego i społecznie zrównoważonego rolnictwa europejskiego, a jego istotą jest zachowanie wielofunkcyjnego charakteru produkcji rolniczej, systemu rolniczego i obszarów wiejskich<sup>59</sup>. Zasady nie mogą pomijać takich cech tej gospodarki jak rynkowa orientacja rolnictwa, zaspokojenie potrzeb konsumentów, jego krajowa i międzynarodowa konkurencyjność, pozytywny efekt zagospodarowania przestrzennego itp.

Studia i doświadczenia dotyczące koncepcji i realizacji takiego modelu rolnictwa i jego ewolucji, wskazują na znaczenie cen i dochodów rolniczych, zasad i uzgodnień dotyczących handlu międzynarodowego, procesów powiększania Unii Europejskiej, rozwiązań finansowych itp. Oznacza to także, iż ujęcie tego modelu sumuje podstawowe rozwiązania i potrzeby rolnictwa i gospodarki żywnościowej obszaru UE oraz narzędzia rozwoju i rozdysponowania rynkowego jego rezultatów. Jest teoretycznym uogólnieniem idei Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, jako jednego z najważniejszych elementów całego procesu integracyjnego UE-27.

W obecnym okresie ocen i dyskusji dotyczących rolnictwa, wsi i WPR, określić można, iż z uwagi na zakres występujących problemów i jednoczesną potrzebę podejmowania decyzji i rozwiązań o charakterze technicznym, nie pozwala to na bardziej szczegółową analizę np. wnoszonych przez poszczególne państwa członkowskie, w tym Polskę, propozycji lub przyjmowanych rozwiązań. W dyskusji tej istotne znaczenie mają często bardzo szczegółowe ustalenia, ich interpretacja, konkluzje i propozycje zmian (korekt) tej polityki. Szczegółowe rozwiązania mają jednak często charakter specjalistyczny, prawny lub techniczny, mniej nas w tym miejscu interesujący.

---

<sup>59</sup> Por. cykl opracowań przygotowanych w ramach Programu Wieloletniego przez J. Zegara i zespół pt. *Z badań nad rolnictwem zrównoważonym*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007-2009, nr 1-6.



Występuje tu jednakże problem o dużym znaczeniu zarówno dla krajowej jak i wspólnotowej polityki rolnej, polegający na poszukiwaniu równowagi pomiędzy niezbędną trwałością przyjętych rozwiązań polityki agrarnej (np. częsta zmienność niektórych zasad tej polityki jest przedmiotem powszechnej krytyki ze strony rolników polskich), a potrzebą elastyczności postępowania. Szczególnie ważne jest wspieranie zachodzących w gospodarce rolnej pozytywnych zmian dostosowawczych, np. w relacjach czynników produkcji czy też akceptacji podstawowych tendencji rozwojowych procesu koncentracji, tj. dynamicznej zmiany struktur agrarnych na rzecz ich unowocześnienia, czyli zwiększenia skali produkcji i zmian technik wytwarzania.

Potrzeby i uwarunkowania rozwoju rolnictwa polskiego w obecnym okresie kształtowania się procesów integracyjnych UE, w pierwszej dekadzie członkostwa w UE-12 nowych państw, w tym Polski, rozpatrujemy więc z punktu widzenia podstawowych uwarunkowań miejsca rolnictwa polskiego i UE na ekonomicznej drodze rozwojowej współczesnego rolnictwa światowego oraz zróżnicowania wskaźników ekonomicznych wskazujących poziom zróżnicowania ekonomicznego państw członkowskich UE-27: a) ogólnego poziomu rozwoju gospodarczego, mierzonego wskaźnikiem GNP PPP w tys. USD na 1 osobę oraz b) wskaźnikiem wydajności pracy w rolnictwie (produkcja dodana na 1 zatrudnionego w gospodarce rolnej w tys. USD).

W Polsce mamy ciągle do czynienia z ewidentnym opóźnieniem rozwojowym gospodarki rolnej, wyrażającym się w tym, że znajdujemy się na średnim poziomie rozwoju gospodarczego, a więc w strefie rozwoju mierzonego poziomem GNP PPP na 1 osobę ponad dwukrotnie niżej aniżeli kraje UE-15. W konsekwencji struktury agrarne Polski, charakter gospodarstw i podstawowe wskaźniki ekonomiczne gospodarki rolnej znajdują się w strefie średniej światowego poziomu rozwoju gospodarczego, zaś kraje UE-15 znajdują się w strefie wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego, charakteryzując się rolnictwem o wszystkich cechach właściwych dla takiego poziomu (rolnictwo typu farmerskiego lub biznesowego). Poziom rozwoju gospodarczego oznacza więc realne zbliżenie do grupy państw najwyżej rozwiniętych, jednakże z dużym, jak dotąd, ekonomicznym dystansem w stosunku do państw najwyżej gospodarczo rozwiniętych Europy i świata.

#### **2.4. Źródła finansowania Narodowej Polityki Rolnej a zmiany i zasady WPR do i po 2013 roku**

Dążenie Polski do możliwie wysokiego i długoterminowego wsparcia finansowego rolnictwa zarówno obecnie, jak i po 2013 r., jest argumentowane i dokumentowane również tym, że Unię Europejską stać na takie

postępowanie, ponieważ dzięki transformacji społeczno-politycznej w Europie Środkowo-Wschodniej i ZSRR zaoszczędziła setki miliardów euro na zbrojeniach i polityce obronnej, uzyskując jednocześnie korzyści rozwoju gospodarczego Europy Środkowo-Wschodniej i rozszerzenia na ten obszar gospodarki rynkowej. Na dalszą integrację, konwergencję i spójność ekonomiczną obu części Europy potrzebne są następne wielomiliardowe nakłady euro i to może stanowić podstawę do dalszych dyskusji dotyczących zachowania realizowanych już priorytetów i strategii WPR, przynajmniej jeśli chodzi o koncepcję rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Obecny kryzys finansowo-gospodarczy świata i zróżnicowanie interesów zewnętrznych i wewnętrznych Unii może być czynnikiem opóźniającym, co najmniej na pewien czas, tempo umocnienia występujących tu korzystnych dotąd tendencji rozwojowych.

Problemy finansowo-budżetowe WPR i narodowej polityki rolnej występują w bezpośrednim związku z ogólną filozofią rozwoju gospodarczego i społecznego jako podstawy realizacji celów WPR i NPR. Oba interesujące nas ujęcia polityki rolnej, tj. ujęcie unijne i ujęcie krajowe polegają na poszukiwaniu i definiowaniu w ramach UE, ważnych rozwiązań ekonomicznych dotyczących podstawowych wyborów z jakimi można mieć do czynienia w tym zakresie. Dotyczą one procesów przyspieszenia i wyrównania dysparytetów rozwojowych rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach systemu Unii Europejskiej. W tym miejscu zdefiniować możemy następujące alternatywne postępowania i wybory:

A. Przypominając jedną ze wstępnych zasad projektu Unii Europejskiej dotyczącą rozróżnienia ekonomicznego i społecznego państw Unii i sposobów wspierania procesów rozwojowych i wyrównawczych w gospodarce rolniczo-wiejskiej, występuje tu alternatywa zróżnicowanie versus wyrównanie poziomu dopłat (tj. praktycznie subwencji) i innych sposobów finansowania w tej dziedzinie. Ogólna zasada akceptacji różnorodnych tendencji wyrównawczych nawiązuje do celów programów rozwojowych finansowanych i współfinansowanych przez UE, a dotyczących zasad spójności i konwergencji obszaru unijnej Europy.

B. Jednocześnie z poprzednią kwestią wyborów formułowane jest pytanie: jak wyrównać poziom rozwoju gospodarczego, a tym samym poziom życia i jaki mechanizm może być tu być zastosowany. Przyjęte zasady wskazują zarówno cel jak i drogę jego osiągnięcia. Jeśli celem są procesy wyrównawcze, np. rozwój gospodarczy, to mechanizm i narzędzia działania obejmują przede wszystkim finansowanie rozwoju, tj. poziom i strukturę finansowania (w tym unijne środki finansowe i publiczne środki krajowe oraz nakłady prywatne).

W dotychczasowych dyskusjach o WPR nie poświęcano większej uwagi krajowej (narodowej) polityce rolnej, bowiem jeśli zmniejszy się rola WPR, do czego dążą bogate kraje Unii Europejskiej (płatnicy netto do budżetu UE), powstanie problem dalszego finansowania zmian zachodzących szczególnie w grupie biedniejszych państw członkowskich Unii. W takiej sytuacji Polska będzie poszukiwała sposobu finansowania zmian agrarnych i to przy świadomości wysokich kosztów takich przekształceń. Należy sądzić, iż w każdej sytuacji odwoływanie się do idei wspólnotowej i solidarnościowej Unii jest korzystne ze względu na koszty, jakie ponosić musi społeczeństwo na rzecz rekonstrukcji rolnictwa i wykorzystania tego procesu dla przyspieszenia rozwoju gospodarczego kraju (co było jednym z najefektywniejszych sposobów rozwoju gospodarczego w latach przyspieszonej industrializacji obecnie najbogatszych państw Unii).

Na obecnym etapie dyskusji bardzo ważne jest wykorzystanie 5-lecia członkostwa 10 krajów UE jako szansy kolejnych kroków w zapewnieniu korzyści procesów spójności i konwergencji państw Unii Europejskich dla podtrzymywania procesów finansowania restrukturyzacji rolnictwa w Polsce, ze względu na ustalenie, iż jest to i będzie proces korzystny dla całej gospodarki narodowej. Jest to dobra okazja dokonania wstępnej próby oceny funkcjonowania, rezultatów i kosztów (finansowania) 5-letniego okresu Polski jako kraju członkowskiego UE i rezultatów realizowanej polskiej wersji WPR o dominującej roli i znaczeniu rodzinnej gospodarki rolniczej, rezultatów jej funkcjonowania i rozwoju zarówno obecnie, jak też w przyszłości w Polsce i UE.

W nawiązaniu do tego podkreślić należy, iż podsumowując dotychczasowy okres członkostwa Polski w UE na tle 50-letniego funkcjonowania polityki integracyjnej przed powiększeniem Unii w 2004 i 2007 r., pamiętać należy zarówno o tej różnicy czasowej procesu integracyjnego jak też różnicy poziomu gospodarczego obu tych grup państw członkowskich UE. „Stare” państwa członkowskie UE-15 mają inne problemy i inne doświadczenia związane z procesami integracyjnymi i w ograniczonym zakresie rozumieją sprawy, które dotyczą „nowych” państw członkowskich, o krótkim stażu i doświadczeniu związanym z europejskimi procesami integracyjnymi. Wynikające z tego trudności tworzą przesłanki rozumienia, iż oznacza to potrzebę odpowiedniego finansowania budżetu okresu przejściowego dla wyrównania warunków rozwojowych, konwergencji rozwojowej i społeczno-gospodarczej spójności Unii. Jest to ważny warunek dalszego umocnienia, ewentualnego rozszerzenia i spójności rozwojowej UE.

W 2006 r. Komisja Europejska ogłosiła podstawowy dokument definiujący system pomocy państwa w sektorze rolnym<sup>60</sup>. KE poprzez ten dokument określiła zasady takiej pomocy i rozwinięcia uważane za główne cechy narodowej polityki rolnej państw członkowskich UE. Ustalający cele Wspólnej Polityki Rolnej Traktat Rzymski uwzględniał specyficzny charakter działalności rolniczej, wynikający z określonej struktury rolnictwa oraz naturalnych różnic między różnymi regionami rolniczymi, potrzebę wprowadzenia właściwych stopniowych regulacji, a także uwzględniając zasadę, że rolnictwo to sektor ściśle powiązany z całą gospodarką narodową. Pomoc państwa według *Wytucznych* może być uzasadniona wyłącznie w przypadku, gdy jest zgodna z celami tej polityki. Jest to najogólniejsze ujęcie podstaw WPR, wskazujące, iż polityka wsparcia rolnictwa przez poszczególne państwa powinna być z zasady spójna ze wsparciem udzielanym w ramach wspólnej polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich finansowanej przez UE.

Definiując poszczególne kategorie i zasady pomocy *Wytuczne* Komisji akcentują, iż z Traktatu Ustalającego Wspólnotę Europejską wynikają rynkowe reguły konkurencji odnoszące się do produkcji rolnej i handlu produktami rolniczymi oraz dotyczą wsparcia udzielanego przez państwa członkowskie dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Komisja nie może zatwierdzić pomocy państwa, jeśli nie jest ona zgodna z regulacjami Wspólnoty w tym zakresie. Podstawą takiej zgody jest zasada, iż uznanie każdego środka pomocy musi być zgodne z regułami Wspólnego Rynku oraz zawierać element stymulujący lub wymagający współdziałania podmiotu korzystającego z pomocy (wymogów tych nie stosuje się do pomocy o charakterze płatności wyrównawczych).

W regulacjach WPR już od 2003 r. funkcjonowała zasada, iż wsparcia wspólnotowego udziela się zazwyczaj w formie pomocy nie związanej z wielkością produkcji określonych produktów czy produkcji bieżącej. Z tym wiązało się założenie, że niektóre organizacje rynków nie przewidywały zewnętrznego wsparcia ze strony Wspólnoty.

*Wytuczne* w celu zapewnienia spójności pomiędzy środkami rozwoju obszarów wiejskich przeznaczonymi na współfinansowanie w ramach prowadzonych przez państwa członkowskie własnych programów rozwoju obszarów wiejskich, muszą dokumentować spójność środków pomocy państwa z programami rozwoju obszarów wiejskich. Pomoc państwa niespójna

---

<sup>60</sup> *Wytuczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dn. 27.12.2006 r. (C 319).

z tymi programami, a zwłaszcza pomoc państw członkowskich prowadząca do zwiększenia produkcji, która nie znajduje rynków zbytu, nie może być przez KE akceptowana.

*Wytyczne* definiują różne formy pomocy w rolnictwie i ustalają, często szczegółowe zasady postępowania organizacyjnego i merytorycznego, np. pomocy w zakresie inwestycji w gospodarstwach rolnych, przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, ukierunkowania na ochronę środowiska i dobrostan zwierząt, wsparcia udzielanego producentom surowców rolniczych, pomocy dla młodych rolników, grup producentów rolnych, scalania gruntów, wsparcia technicznego rolnictwa, pomocy regionalnej, zarządzania ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi itp.

Wśród wskazań prezentowanych przez Komisję zwracają uwagę ustalenia przeciwstawiające się zakłócaniu konkurencji i powodujące zachwianie równowagi między państwami członkowskimi w zakresie ogólnego poziomu wsparcia, szczególnie odnosi się do tego rekomendacja ustanowienia górnej granicy pomocy. Ma to szczególne znaczenie dla określania poziomu wsparcia tej polityki przez poszczególne kraje np. Polskę, gdzie występuje różny poziom produkcji a więc także zróżnicowanie konkurencyjności rynkowej. Na tej podstawie ustalanie poziomu płatności wyrównawczych i ich zgodność z regulami wspólnego rynku zależy od zakresu współdziałania ze strony podmiotów korzystających z pomocy zewnętrznej. Ważną rolę w tym względzie przypisuje się krajowym programom pomocy, będącym w rzeczywistości współrealizatorem unijnej WPR. Zasada ta jest szczególnie korzystna dla krajów uzyskujących pomoc przekraczającą ich wkład do budżetu UE, jak to występuje także w przypadku Polski. Znaczną uwagę poświęca się środkom wynikającym z obowiązku utrzymania wszystkich gruntów rolnych w dobrej kulturze zgodnej z zasadami ochrony środowiska.

Sygnalizowana wyżej zasada *de minimis* na poziomie produkcji podstawowej stanowi dla państw członkowskich dodatkowe narzędzie umożliwiające minimalne wsparcie bez konieczności zezwolenia Komisji. Do zasady tej włączone są również przedsiębiorstwa w maksymalnej kwocie wsparcia do 200 tys. euro.

Polska polityka rolna finansowana jest, od czasu członkostwa w UE, z dwu podstawowych źródeł: finansowania krajowego i finansowania unijnego. UKIE oficjalnie definiuje, iż w ramach pomocy unijnej (WPR) stosuje się cztery główne mechanizmy wsparcia rolnictwa polskiego:

- Mechanizm podtrzymywania cen rynkowych, który prowadzi do kształtowania cen unijnych na poziomie wyższym od cen światowych; cel ten osiągnąć jest przez stosowanie instrumentów polityki handlowej (subsytia eksportowe, cła, kontyngenty itp.), zakupy interwencyjne, przechowalnictwo, zagospodarowanie nadwyżek przez dotowanie konsumpcji np. mleka, masła;

- Ograniczenia ilościowe, czyli tzw. kwoty produkcyjne (cukier, mleko, skrobia, włókna lnu i konopi, tytoń, susz paszowy), ustalanie powierzchni bazowych i plonów referencyjnych dla zbóż, roślin oleistych, limitów produkcyjnych dla bydła i owiec, stosowanie w połączeniu z podtrzymywaniem cen i/lub płatnościami bezpośrednimi; jest to praktycznie mechanizm ograniczania produkcji;
- Bezpośrednie podtrzymywanie dochodów rolniczych (płatności bezpośrednie), tj. przekazywanie producentom rolnym środków finansowych ponad ich normalne przychody ze sprzedaży tych produktów;
- Wsparcie działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich zapewniające przemiany strukturalne w rolnictwie i jego otoczeniu. Realizowane są przez środki towarzyszące WPR: renty strukturalne, zalesienia terenów rolnych, programy rolno-środowiskowe oraz pomoc dla gospodarstw o niekorzystnych warunkach dla prowadzenia działalności rolniczej, a także instrumentów sprzyjających modernizacji gospodarstw oraz dywersyfikacji działalności rolnej i rozwoju wsi.

Wsparcie finansowane ze strony budżetu UE jest w rzeczywistości także zwrotem części wkładu Polski do budżetu UE. W praktyce oznacza to, że realny wkład w zakresie środków krajowych dotyczy krajowych wydatków budżetowych na rolnictwo i część wkładu do budżetu unijnego, która proporcjonalnie wchodzi do składki polskiej wpłacanej do budżetu UE. Następuje tu więc pewien zwrot do kraju polskiej części składki rolnej co ma znaczenie w przypadku trudnych sytuacji budżetowych.

Omawiane w tym miejscu zagadnienia finansowania unijnej i krajowej polityki rolnej wskazują na istotną cechę pozytywną tak sformułowanego systemu finansowego rolnictwa. Jest to polityka elastyczna, podobnie jak cała WPR (por. kolejne etapy dyskusji i decyzji kształtujących reformy i ewolucję WPR), dysponuje dużym zakresem możliwości wyboru dróg postępowania, elastycznych zmian dostosowawczych, inicjowania reform i decyzji podejmowanych w odpowiednim czasie trudności na rynku lub potrzeb produkcyjnych np. przy wzroście kosztów produkcji lub trudnościach rynkowych. W konsekwencji tego wynika, iż wsparcie krajowe to również ta część środków UE, która wraca z polskiej składki do UE. Jest to jedna z ważnych cech WPR oraz relacji pomiędzy WPR i NPR.

Podstawowe instrumentarium realizacji WPR obejmuje przede wszystkim źródła i zasady finansowania rolnictwa i ewentualnie gospodarki żywnościowej, jednakże zakres stosowania instrumentów krajowej polityki rolnej w ramach UE jest bardzo szeroki, zaś ich zasób obejmuje duży zestaw różnorodnych narzędzi wspierania, oddziaływania, decyzji itp. Także w ra-



mach obowiązujących zasad WPR, decydująca w tym zakresie Komisja Europejska, godzi się na bardzo dużą liczbę decyzji związanych ze wsparciem krajowym polityki rolnej (w latach 2000-2005 zanotowano ponad 1,7 tys. takich decyzji)<sup>61</sup>. Najczęściej korzystają z nich bogate kraje: Włochy, Niemcy i Francja. Na przykład w 2004 r. wartość wsparcia krajowego WPR w UE-25 wynosiła ponad 14 mld euro. Największe kwoty z tej sumy wydała Francja, Niemcy i Finlandia. Przypadek Finlandii zasługuje na szczególną uwagę. W Finlandii wysokość wsparcia krajowego dla rolnictwa przekracza wartość wsparcia z budżetu wspólnotowego. W 2005 r. Finlandia otrzymała z Funduszu Gwarancji i Orientacji Rolnej EAGGF 948 mln euro, natomiast w ramach wsparcia krajowego rolnictwo skorzystało z sumy 2 050 mln euro. W 2005 r. rolnictwo niemieckie skorzystało z wsparcia krajowego w wysokości ponad 5 mld euro. Również Polska należy do krajów o stosunkowo wysokim wsparciu rolnictwa ze źródeł krajowych. Według danych Komisji Europejskiej w 2005 r. wydatki Polski na wspieranie rolnictwa wyniosły 955 mln euro (bez wydatków socjalnych np. KRUS), a wydatki z funduszy wspólnotowych w ramach WPR wynosiły 2 237 mln euro. W Traktacie Akcesyjnym o członkostwie polskim w UE uzgodniono, że do 2007 r. Polska może zachować 51 instrumentów wsparcia krajowego dla rolnictwa, później może korzystać z instrumentów dopuszczalnych przepisami unijnymi, w tym wynikającymi z zasady „*de minimis*”.

Relacje między wydatkami krajowymi a unijnymi po wstąpieniu Polski do UE mogły w tych warunkach i budżeci pewne zdziwienie. Dość powszechnie spodziewano się, że po wstąpieniu Polski do UE i objęciu polskiej polityki rolnej zasadami WPR, udział wydatków krajowych na tę politykę ulegnie wyraźnej redukcji. Jednakże wobec pojawienia się nowych dodatkowych potrzeb w zakresie finansowania polityki rolnej, zwłaszcza w zakresie płatności bezpośrednich i współfinansowania instrumentów WPR odnoszących się do rozwoju obszarów wiejskich było to niemożliwe. W rezultacie wydatki krajowe na politykę rolną w Polsce wyraźnie wzrosły z 3 680 mln zł w 2004 r. do 4 899 mln zł w 2007 r., nie licząc ponad 15 mld zł dopłat do KRUS<sup>62</sup>. Gdyby doliczyć do tego środki na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich i modernizację gospodarki żywnościowej, to wydatki z budżetu krajowego wynosiły w 2006 r. (bez KRUS) ponad 8,5 mld zł, co stanowiło 3,74% budżetu i 0,89%

---

<sup>61</sup> *Wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich środkami krajowymi w krajach Unii Europejskiej*, SAEPR, Warszawa 2006, s. 10; J. Wilkin, *Harmonizacja celów, zasad i narzędzi Wspólnej Polityki Rolnej oraz krajowej polityki rolnej w latach 2007-2020*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

<sup>62</sup> *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2007 roku*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 32.

PKB Polski<sup>63</sup>. IERiGŻ szacuje, iż w 2007 r. dotacje do działalności rolniczej, interwencji rynkowych i rozwoju obszarów wiejskich wyniosły 21 698 mln zł, w tym dotacje krajowe 11 992 mln zł i dotacje z UE 9 706 mln zł<sup>64</sup>.

Zarówno poziom jak i relacje wydatków na realizację polityki rolnej wskazują jak duży jest udział środków unijnych w finansowaniu wsi i rolnictwa w Polsce. Poziom wsparcia finansowego, obejmującego zarówno środki unijne jak i środki krajowe, wskazuje na ich szczególną pomocną rolę w rozwiązywaniu potrzeb inwestycyjnych wsi i rolnictwa, a więc rozwiązywanie całego problemu rolno-żywnościowego w Polsce. Szczegółowe badania i studia ekonomiczno-rolnicze wskazują, że rolnicy nie mogą zaprzestać, tj. utrzymywać na tym samym poziomie lub zmniejszać inwestycji i nakładów produkcyjnych. Jest to warunek rozwoju gospodarki rolnej i stąd też coraz więcej rolników nie dysponujących takimi środkami lub możliwościami musi rezygnować z produkcji (gospodarstwa). Występujący tu mechanizm ekonomiczny, szczegółowo opisany w literaturze ekonomiczno-rolniczej, jest siłą napędową zachodzących w rolnictwie przemian agrarnych umożliwiających procesy przystosowawcze rolnictwa i jego przemian strukturalnych produkcyjnych do współczesnych i przyszłych uwarunkowań rozwoju rolnictwa (np. przechodzenie każdego kraju z niższego na wyższy poziom rozwoju gospodarczego)<sup>65</sup>.

Przykład Polski wskazuje, że nawet w przypadku krajów nie tak bogatych jak większość państw UE-15 możliwe jest wysokie wspieranie rolnictwa ze źródeł krajowych. Tym bardziej jest to możliwe w przypadku krajów znacznie bogatszych o dużo niższym udziale rolnictwa w gospodarce narodowej. Przykład Finlandii, Wielkiej Brytanii i Niemiec jest dobrą dokumentacją tezy, wskazującej na rolę transferu budżetowego (podatkowego) na rzecz rolnictwa. W Niemczech czy Wielkiej Brytanii, gdzie rolnicy stanowią ok. 2% zatrudnionych, a rolnictwo partycypuje w ok. 1% w tworzeniu BKB, wsparcie rolnictwa na poziomie nawet wyższym niż obecnie nie stanowi problemu ekonomicznego lub społeczne-

---

<sup>63</sup> Według danych Agencji Restrukturyzacji i Mechanizacji Rolnictwa budżet PROW na lata 2007-2013 wynosi 17,2 mld euro z czego 13,2 mld euro finansuje EFFROW (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich), zaś 4,0 mld euro wyniesie finansowanie z budżetu państwa. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, *Pomoc krajowa i unijna*. Warszawa 2008, s. 19.

<sup>64</sup> *Analiza produkcyjno-dochodowej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej...*, cyt. wyd., s. 50.

<sup>65</sup> Szczegółową analizę sposobów finansowania rolnictwa polskiego w latach 2004-2007 przedstawił R. Ślęzak w pracy pt. *Unijno-narodowa pomoc dla polskiego rolnictwa (2004-2007)*, [w:] *Realia i co dalej*, nr 1-2, 2008. Zdefiniowana tam kategoria pomocy unijno-narodowej obejmuje środki UE oraz finansowanie gospodarki rolnej z krajowych środków budżetowych. Słusznie określa się ten zakres pomocą unijno-narodową. Bilans ten nie obejmuje krajowych różnych form środków niebudżetowych oraz środków prywatnych beneficjentów tej pomocy.

go. W dodatku dość często wyrażane jest przekonanie, także w środowiskach politycznych i naukowych, że krajowa polityka rolna może lepiej dostosować instrumenty wspierania rolnictwa do potrzeb i warunków danego kraju. Zakres stosowania instrumentów krajowej polityki rolnej w ramach UE, mimo długiej historii, nie jest w pełni, jeśli chodzi o całą Unię, rozpoznany.

Jeśli chodzi o Polskę, ważne pytanie dotyczące przyszłości finansowania WPR sprowadza się do ustaleń czy po 2013 r. zacznie zmniejszać się (wysychać) strumień środków, jakie do Polski, przede wszystkim wsi i rolnictwa, mogą napływać z UE. Państwa unijne o najwyższym poziomie rozwoju rolnictwa, coraz wyraźniej sygnalizują niezadowolenie z obecnego systemu płatności na rzecz unijnego budżetu ogólnego, a szczególnie występują przeciw transferom wysokich świadczeń dla wsi i rolnictwa ze strony budżetu UE, finansowanego głównie przez kraje najbogatsze i o niskim udziale rolnictwa w ich PKB, co powoduje, iż są to państwa o charakterystycznej nierówności wpłat na rzecz budżetu UE i korzyści, jakie uzyskują one z tegoż budżetu. Są to kraje o nadwyżce płatności budżetowych do UE, ale jednocześnie różnica ta jest źródłem nadwyżki finansowej, jaka jest wypłacana biedniejszym krajom członkowskim, gdzie wymieniona różnica jest źródłem finansowania różnych potrzeb występujących w rolnictwie i na obszarach wiejskich biedniejszych państw członkowskich UE.

Jest to w ten sposób realna i bardzo trudna część integracji polityki gospodarczej UE, przełamująca bariery i ograniczenia narodowe i krajowe oraz w istocie decydująca o charakterze wspólnotowym Unii Europejskiej. Rolnictwo i obszary wiejskie, identyfikowane w krajach znajdujących się na relatywnie niskim poziomie rozwoju gospodarczego, jako przykłady rozwojowego opóźnienia społeczno-gospodarczego i niedorozwoju, a jednocześnie spełniające ogromną rolę wyżywieniową i rozwojową (w tym odpływ siły roboczej z rolnictwa do przemysłu), były najważniejszym obszarem integracyjnym finansowanym w ramach budżetu UE, zaś środki finansowe na ten cel stanowiły główną część budżetu UE. W pierwszych dekadach tego modelu integracji europejskiej były to zasady dalekowzroczne i rozwiązujące główne bolączki powojennego rozwoju gospodarczego Europy Zachodniej, tj. podaży żywności i podaży siły roboczej z rolnictwa na rzecz rozwoju przemysłowego i urbanizacji oraz przemian strukturalnych rolnictwa i całej gospodarki narodowej, zapewniających przyspieszenie ogólnego rozwoju gospodarczego tych krajów, zarówno w sensie indywidualnym jak też wspólnotowym.

Pojawiająca się, w nawiązaniu do tego, krytyka WPR, wzmocniana obecnymi problemami kryzysu finansowego i jego negatywnym wpływem na rolnictwo i gospodarkę wiejską, jako jedną z najsłabszych ogniwo gospo-

darczych i politycznych biedniejszych państw członkowskich, może osłabiać procesy integracyjne i spójność UE. Jest to tym bardziej niepokojące wobec równie ważnego faktu relatywnie bardzo niskiego poziomu budżetu unijnego. Na przykład budżet UE przewidywany na rok 2009 wynosi 116,1 mld euro i jest to 0,89% PKB UE-27, z czego wieś i rolnictwo otrzymuje ok. 40%, co oznacza, iż ogólna uzyskiwana suma pozostaje bez zmiany. Główna część budżetu, w wysokości ok. 60 mld euro przeznaczona zostaje na badania, innowacje, wzrost zatrudnienia, kształcenie, współpracę międzynarodową itp.

Na marginesie unijnych dyskusji budżetowych, dotyczących szczególnie polskiej przyszłej polityki agrarnej po 2013 r., zwraca uwagę, w porównaniu np. z uprzednią aktywną dyskusją o zasadach głosowania w UE, fakt ograniczonej aktywności w zakresie propozycji ewentualnego powiększenia wpłat do budżetu UE i realizacji jej celów np. poprzez zwiększenie wpłat do budżetu UE z około 1% wartości PKB do np. 2%, co zwiększałoby w znaczący sposób zasób środków na realizację celów unijnych, a kraje takie jak Polska uzyskiwałyby dodatkowe środki w ramach powiększonego budżetu UE.

Ustalić można też realną skalę, jaką w istocie jest formalny zakres i siła ekonomiczna gospodarczych struktur i możliwości budżetowe UE, jako sił integracyjnych i rozwojowych tego obszaru. Cała bowiem dyskusja, jaka się w tym zakresie odbywa, dotycząca obecnej polityki agrarnej i okresu po 2013 r. obejmuje zaledwie siłę ekonomiczną wymienionego ok. 1% PKB, jeśli zaś chodzi o rolnictwo, udział ten wynosi poniżej 0,5% PKB UE-27. A przecież, mówiąc o rolnictwie, mamy na myśli nie tylko podstawowe produkty żywnościowe świata, tj. chleb i inną żywność oraz wyżywienie, ale także ochronę zasobów i środków produkcji żywności, ochronę ziemi, krajobrazu i przyrody, a także wielki zakres potrzeb społecznych, kulturalnych, przyrodniczych, humanistycznych i w końcu przestrzeni wolności człowieka w produkcji i życiu. To wszystko stanowi ogromny zestaw walorów, opłacalności i wsparcia rozwoju państw UE słabiej rozwiniętych, w tym Polski, w stosunku do krajów uprzedniej UE-15.

Nie należy zapominać, że wspieraniu rolnictwa i obszarów wiejskich, służą nie tylko fundusze unijne przyznawane w ramach systemu WPR: pośrednio temu też celowi służą także wszystkie inne fundusze przeznaczone na zwiększenie spójności Unii, rozwój regionalny, rozwój społeczno-ekonomiczny czy też politykę edukacyjną i socjalną. Realizowany tą drogą wzrost ekonomiczny jest, czego od wielu dekad uczy teoria rozwoju gospodarczego, podstawową siłą kształtującą zmiany i ewolucję gospodarki rolnej.

Zauważyć też można, iż główny mechanizm rozwoju gospodarczego UE realizowany jest, zgodnie z polityką budżetową poszczególnych państw członkowskich, tj. poza budżetem UE. W Polsce akcenty tej dyskusji są zbyt mocno powiązane z budżetem unijnym rolnictwa polskiego, co jest jednym z mniej jasno definiowanych problemów strategicznych rolnictwa (choć środki unijne stanowią znaczną część środków finansowych gospodarki rolnej, obok wsparcia krajowego budżetu i wykorzystania środków własnych rolnictwa). Jak się wydaje, w tym zakresie występuje kolejna kwestia o charakterze strategicznym dla rolnictwa, a dotycząca procesów rekonstrukcyjnych gospodarstw i decydująca o polityce rozdysponowania istniejących środków, niezależnie od źródła ich pochodzenia. W rozdysponowaniu tym chodzi o określenie polityki koncentracji lub dekoncentracji ponoszonych nakładów inwestycyjnych, które najczęściej mają też charakter prorozwojowy. Wybór alternatywy finansowania: równo czy koncentracja w miejscach najbardziej efektywnych i osiąganie celów prorozwojowych, zwiększających wartość dodaną oraz wzmacniających konkurencyjność rolnictwa na rynkach światowych. Tą właśnie drogą idzie Unia Europejska i na tę drogę wchodzi w swym procesie rozwojowym rolnictwa i obszarów wiejskich Polska.

W końcu podkreślić można, iż podobne uwagi dotyczą wprowadzenia ewentualnej zasady dwu szybkości przyszłego wychodzenia lub ograniczenia, może nawet już od 2013 r., z polityki dopłat rolniczych i rezygnacji z tych narzędzi WPR, coraz częściej krytykowanej zależności celów i zasad dopłat rolniczych. Pierwsza szybkość, tj. przyspieszenie likwidacji dopłat rolniczych dotyczyłaby bogatych krajów członkowskich UE i długim stażu członkostwa w UE, drugi – wolniejszy proces obejmowałby państwa najbiedniejsze i o krótszym stażu członkostwa w UE, w tym także Polskę.

Ważnym elementem dyskusji i decyzji dotyczących źródeł i sposobów finansowania każdej polityki rolnej jest określenie szczególnego znaczenia, jakie odgrywa struktura rolna danego kraju. Duży odsetek i liczba gospodarstw drobnych i nisko produkcyjnych, duża liczba ludności zatrudnionej w gospodarce rolnej, w znacznej części o niskim wykształceniu oraz przygotowaniu i nawykach dalekich od potrzeb współczesnego nowoczesnego rolnictwa krajów Unii Europejskiej (UE-15), czy też ekonomii gospodarowania (skala produkcji, specjalizacja, technologia itp.), wpływa negatywnie na warunki, sposoby i efekty gospodarowania w rolnictwie. Jest też jednym z ważnych argumentów przemawiających na rzecz zachowania i rozszerzenia potencjału dochodowego w ramach warunków i ustaleń wspólnej polityki rolnej UE. Jest to jednocześnie ukształtowanie nowej szansy rozwoju rolnictwa polskiego i jego udziału w systemie wysoko rozwiniętej gospodarczo Unii Europejskiej, w tym także rolnictwa i agrobiznesu.

## 2.5. Możliwości, zasady i warunki funkcjonowania polskiej polityki rolnej do i po 2013 roku

Jeśli rozpatrujemy możliwości, zasady i warunki funkcjonowania krajowej polityki rolnej do i po 2013 r., tj. w ważnym okresie wprowadzania i realizacji WPR (po 2013 r. może to być pierwszy okres implementacji wszystkich elementów pełnego funkcjonowania nowego etapu WPR) to wobec tendencji ograniczenia zakresu wydatków na WPR ze strony Unii, podstawowym elementem związanych z tym prognoz dotyczących zarówno Wspólnej Polityki Rolnej jak też polityk narodowych (krajowych) poszczególnych państw członkowskich UE, jest pytanie dotyczące przyszłych krajowych zobowiązań i przewidywanych przyszłych zmian tej polityki w kierunku jej renacjonalizacji, tj. pytania, czy Unii Europejskiej grozi powrót do krajowych polityk rolnych, tj. do jej finansowania ze źródeł krajowych. Formułowanie związanych z tym prognoz dotyczących zarówno Wspólnej Polityki Rolnej jak też polityk narodowych (krajowych) poszczególnych krajów członkowskich UE, oznacza pytania dotyczące przyszłych krajowych zobowiązań i przewidywanych zmian tej polityki.

W przypadku pojawienia się tego typu ustaleń ze strony większości państw Unii w kolejnych okresach budżetowych, istotnym problemem dla całokształtu poglądu Polski na takie możliwości ewolucji WPR w okresie formułowania zasad tej polityki po 2013 r., jest różnica w poziomie rozwoju gospodarczego poszczególnych państw UE i wynikających stąd różnic w projektach dotyczących ewentualnej renacjonalizacji WPR.

Generalnie biorąc, na co wskazywano przy analizie ewolucji WPR w ostatnim 50-leciu jej funkcjonowania, ewolucja WPR sprzyja poszerzeniu wykorzystania krajowych instrumentów wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich. Możliwości te dotyczą zwłaszcza szerokiej gamy instrumentów (działań) określanych przez *Rural development measures*, rozumianych jako instrumenty realizacji Filaru I i II, obejmujących znaczną liczbę i duży zakres działań, które wykorzystywane były w Polsce przed wejściem do UE i jakie wykorzystywane są obecnie. Rolą krajowej polityki wspierania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich stało się m.in. dokonywanie wyboru działań oferowanych w całym systemie WPR i uzupełnianie ich lub rozszerzanie działaniami krajowymi. Tendencję taką trafnie określa raport francuskich ekonomistów rolnych INRA, dotyczący polityki rolnej Francji i jej ewolucji od regulacji unijnych do projektu narodowego<sup>66</sup>. Są to usta-

---

<sup>66</sup> Desjeu, Y., H. Guyomard, L. Latruffe, *Agricultural policies in France: from EU regulation to na-*



lenia bardzo jednoznaczne. WPR dostarcza podstawowych ram instytucjonalnych, zestaw działań, które stanowią główne elementy tego interwencjonizmu, tj. cele i narzędzia polityki wspólnotowej oraz fundusze związane z tymi działaniami, a określeniem roli władz krajowych zobowiązanych do sformułowania i przestrzegania reguł postępowania i zapewnienia funduszy unijnych lub krajowych i kompleksową politykę gospodarczą odpowiadającą potrzebom danego kraju, ale też nie naruszającą podstawowych zasad Jednolitego Rynku i unijnej polityki handlowej wobec krajów trzecich. W naszym przypadku określamy to, jako możliwość i szansę wykorzystania pozytywnego i bogatego dorobku polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich w zakresie formułowania i realizowania tej polityki na przykład w tejsze gospodarce francuskiej<sup>67</sup>.

Jak już podkreślano, dogodną „furtką” tendencji do renacjonalizacji WPR staje się poszerzenie znaczenia działań zaliczanych do programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. W tej dziedzinie występują szerokie możliwości współfinansowania działań ze źródeł krajowych, a także uruchomienia nowych działań poza strukturą WPR. Duże pole dla inicjatyw krajowych w zakresie bardziej lub mniej ukrytych form dodatkowego wspierania rolników daje wykorzystanie środków uzyskanych w wyniku modulacji, czyli przesuwania części środków unijnych przeznaczonych na płatności bezpośrednie i na cele związane z rozwojem obszarów wiejskich. Modulacja nie zabiera rolnikom pieniędzy przeznaczonych na politykę rolną, tylko zmienia strukturę ich wykorzystania i daje możliwości prowadzenia bardziej elastycznej polityki rolnej w skali krajowej i regionalnej. Możliwości te wydatnie poszerza zasada tzw. modulacji progresywnej, zaproponowanej w wyniku ostatniej oceny WPR.

Zasadę modulacji wprowadzono w Agendzie 2000 jako działanie fakultatywne. Reforma WPR przyjęta w 2003 r. wprowadzała modulację obowiązkową dla gospodarstw osiągających powyżej 5 tys. euro płatności bezpośrednich na gospodarstwo. Przyjęto, że w roku 2005 modulacją objęte będzie 3% płatności, w 2006 r. 4% tych płatności, a od 2007 r. 5% rocznie. Dodatkowo Rada Europejska zaproponowała w 2005 r. zastosowanie przez kraje członkowskie, tzw. dobrowolnej modulacji sięgającej 20% płatności bezpośrednich. Z przymusowej modulacji wyłączone zostały nowe kraje

---

*tional design*, INRA, Raport dla IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

<sup>67</sup> Por. szczególnie B. Wieliczko, *Doświadczenia Francji w realizacji strategii rolnej i wiejskiej w ramach WPR*, [w:] *Margines swobody dla strategii narodowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Doświadczenia wybranych krajów Unii Europejskiej*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

członkowskie Unii. Z możliwości dodatkowej modulacji skorzystały tylko Wielka Brytania i Portugalia. W wyniku przeglądu WPR dokonanego w latach 2007-2008 Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie tzw. modulacji progresywnej, która jest substytucyjnym rozwiązaniem w stosunku do zgłaszanych wcześniej postulatów ograniczenia płatności bezpośrednich dla największych gospodarstw. W propozycji Komisji Europejskiej z 2008 r. założono, iż w przypadku największych gospodarstw otrzymujących ponad 300 tys. euro płatności, obowiązkowa modulacja wyniesie w 2012 r. 22% (dla tej grupy gospodarstw obok stawki podstawowej wynoszącej 5% zastosowano dodatkową progresywną modulację poczynając od pułapu 5 tys. euro wrastającą od 8 do 17%). W państwach przyjętych ostatnio do UE (2004, 2007) do roku 2012 obowiązuje tylko jedna progresywna grupa stawek wynosząca w grupie 5-100 tys. euro 3% (do 5 tys. euro 0%) i 12% przy pułapie 300 tys. euro i więcej.

Pewnym kontrowersyjnym problemem jest praktyka kwalifikowania Filaru II WPR jako grupy instrumentów wspierających rozwój obszarów wiejskich i nie mających charakteru polityki sektorowej. Bezpośrednimi adresatami i beneficjentami większości działań zawartych w PROW 2007-2013 są rolnicy, a nie mieszkańcy wsi, niezależnie od tego czy zajmują się rolnictwem czy też nie. Dotyczy to działań osi I i II, także części osi III. W nawiązaniu do tego formułowane są żądania, zwłaszcza ze strony farmerów krajów zachodnich, powrotu WPR do wspierania tylko rolnictwa i włączenie działań wspierających rozwój obszarów wiejskich do innych programów i polityk wspólnotowych. Przykładem takiego podejścia jest stanowisko francuskich regionów zachodnich, rekomendujące przywrócenie drugiemu filarowi WPR czysto rolniczo i rolno-żywnościowego charakteru, gdyż europejska polityka rozwoju wsi ma swoiste znaczenie, ale jej cele mogą być lepiej zrealizowane niezależnie od WPR<sup>68</sup>.

Zagadnienie polityki rozwoju obszarów wiejskich, co już podkreślano, rodzi najwięcej problemów, trudności i kontrowersji związanych np. z synchronizacją i podziałem środków między filar I i filar II WPR; kompetencjami Wspólnoty, krajów członkowskich i regionów w zakresie kształtowania i finansowania polityki rozwoju obszarów wiejskich; powiązaniem między WPR a innymi politykami unijnymi w odniesieniu do obszarów wiejskich itp.

---

<sup>68</sup> *Future of the Common Agricultural Policy. A food policy for Europe in the XXIst century*, Change, 26.02.2008.

Dane statystyczne UE pokazują podział budżetu Unii w ujęciu funkcjonalnym, a więc w powiązaniu ze strategicznymi kierunkami polityk wspólnotowych. Główne środki przeznacza się na poparcie spójności społeczno-ekonomicznej i terytorialnej. Gdyby jednak potraktować ten drugi kierunek wydatkowania wraz ze wspieraniem rozwoju obszarów wiejskich (które *de facto* służą głównie rolnikom), to udział środków na wspieranie rolnictwa w budżecie UE jest nadal najważniejszą pozycją tego budżetu (niezależnie od sygnalizowanego już zmniejszenia, udziału WPR w strukturze ogólnych wydatków budżetowych UE)<sup>69</sup>.

Dla Polski nowym problemem jest analiza i interpretacja relacji pomiędzy polityką rolną a polityką spójności Unii Europejskiej. Szczególnie jest to ważne z tego względu, iż poprawa spójności społeczno-ekonomicznej na obszarze Unii Europejskiej jest najważniejszym celem polityk wspólnotowych. Celem polityki spójności jest zmniejszenie różnic poziomów życia między krajami członkowskimi i regionami, a także ograniczenie zjawiska wykluczenia społeczno-ekonomicznego. U podstaw aksjologicznych polityki spójności leży przekonanie, że swobodnie działający mechanizm rynkowy prowadzi do pogłębienia różnic poziomów bogactwa, dochodów, a także możliwości rozwojowych jednostek i grup społecznych, co jest przeszkodą rzeczywistej i wieloaspektowej integracji<sup>70</sup>. Dążenie do pogłębienia integracji europejskiej musi więc iść w parze z działaniami ograniczającymi różne wykluczenia i zmniejszającymi dystanse rozwojowe między krajami członkowskimi, regionami i grupami społecznymi. Polityka spójności jest formą urzeczywistnienia jednej z najważniejszych wartości Wspólnoty, jaką jest solidarność rozumiana jako wzajemne zrozumienie, współpraca, współdziałanie i pomoc.

Rząd Polski (30.01.2008 r.) opowiedział się za kontynuacją polityki spójności i podjęciem reform silnie wiążących politykę spójności z celami strategicznymi UE, w tym poprawą konkurencyjności gospodarki europejskiej. W stanowisku tym stwierdzono, iż polityka spójności winna bezpośred-

---

<sup>69</sup> W strukturze budżetu UE na 2007 r. (ogólna suma budżetu wynosiła 126,5 mld euro), według danych Komisji Europejskiej, wydatki podzielone były na następujące najważniejsze kierunki: a) wzrost zrównoważony 54,9 mld euro (43,4% wydatków budżetowych UE), w tym konkurencyjność: oświata, szkolnictwo, badania, polityka społeczna – 7,4% całości wydatków budżetowych UE oraz spójność społeczno-ekonomiczna i terytorialna 36,0%; b) zasoby naturalne 44,5% budżetu (w tym 33,8%, tj. 42,7 mld euro wydatki na wspieranie rolnictwa i 9,8%, tj. 12,0 mld euro na rozwój obszarów wiejskich); c) wolności obywatelskie, sprawiedliwość, kultura, zdrowie, programy współpracy i pomocy humanitarnej 6,4% i d) administracja 5,5% (6,9 mld euro).

<sup>70</sup> J. Wilkin, *Harmonizacja celów, zasad i narzędzi Wspólnej Polityki Rolnej oraz krajowej polityki rolnej w latach 2007-2020*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

nie przyczyniać się do osiągnięcia średnio i długookresowych strategicznych celów UE oraz skupiać się na przedsięwzięciach budujących europejską wartość dodaną. Mając na uwadze potencjał polityki w tym zakresie oraz ogólnoeuropejskie korzyści jej realizacji, Polska nie widzi argumentów przemawiających za renacjonalizacją polityki spójności<sup>71</sup>. Przewiduje się, że udział wydatków na politykę spójności będzie wzrastać, częściowo kosztem wydatków na WPR. W planie finansowym 2007-2014 Polska stała się największym w Unii odbiorcą funduszy przeznaczonych na politykę spójności. Jest to ok. 20% całości funduszy wspólnotowych przeznaczonych na ten cel.

Związek WPR z polityką spójności był dotychczas niewielki, a niektóre efekty WPR stały nawet w sprzeczności z celami polityki spójności. Środki przeznaczone na realizację celów WPR trafiały w większości do bogatych krajów i rolników, a więc sprzyjały powiększaniu rozpiętości dochodów i bogactwa. Silniejsze związki między WPR a polityką spójności nastąpiły po wyodrębnieniu II filara WPR, a zwłaszcza po utworzeniu Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (*European Agricultural Fund for Rural Development*). W planie finansowym UE na lata 2007-2013 fundusze byłej Sekcji Orientacji EFGiOR są traktowane jako część polityki spójności. Ta część funduszy WPR rośnie wraz ze wzrostem środków na politykę spójności otrzymywanych przez dany kraj. Powiększenie środków służących wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR może być potraktowane jako krok w kierunku silniejszego wiązania WPR z polityką spójności. Kolejnym krokiem w tym kierunku jest wprowadzenie wspomnianej modulacji, a zwłaszcza modulacji progresywnej, która z jednej strony zmniejsza rozpiętość dochodów farmerów, a z drugiej, powiększa fundusze, które poszczególne kraje mogą wykorzystać na rozwój obszarów wiejskich, mających na uwadze także cele polityki spójności.

Analizując zasady, historię oraz realizację, tj. praktyczne wyniki WPR w dłuższym okresie jej stosowania, a także formułując różne wnioski i zestawy problemów wynikających z takiej analizy zauważyć można, iż prowadzone są w tym zakresie dyskusje, które w coraz bardziej rozwinięty i szczegółowy sposób, podejmują analizę doświadczeń i podstawowych elementów przewidywania przyszłości (perspektywy, prognozy), co zwiększa znaczenie obecnego etapu realizacji WPR i rozmachu tej polityki oraz pewności, iż dalszy rozwój WPR będzie oznaczał intensyfikację obecnie pełnionych ról i funkcji oraz ich zmian w przyszłości. W tym miejscu zaak-

---

<sup>71</sup> Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 r., Warszawa 2008, s. 3.

centować należy kilka najistotniejszych problemów w nawiązaniu do przebiegu różnorodnych dyskusji i decyzji, które szczególnie zwracają uwagę we wszystkich krajach UE-27.

Po pierwsze – podstawowe znaczenie w tej dyskusji, o strategicznym znaczeniu dla przyszłości WPR w całej U-27 odgrywa enumeracja, zrozumienie i interpretacja problemów i propozycji dążących do ewentualnego lub znacznego ograniczenia w możliwie bliskiej przyszłości, najpewniej do 2013 r., środków przeznaczonych na realizację celów WPR we wszystkich krajach członkowskich UE. Stwierdzić można, iż jeśli chodzi o ograniczenie budżetu rolnego Unii, a także pozabudżetowych instrumentów wsparcia rolnictwa jakie są w praktyce stosowane, występuje w stosunku do tej części narzędzi polityki rolnej, rozszerzający się zakres krytyki i sądzić można, iż polskie środowisko rolniczo-ekonomiczne, niezależnie do tego co się dzieje w ogólnej polityce gospodarczej, może wnieść znaczny wkład w zakresie sposobów możliwie racjonalnego i efektywnego wsparcia tych opinii i ustaleń, które wskazują na potrzebę zachowania przez dużą grupę tych krajów członkowskich, dotychczasowych lub zreformowanych zasad WPR. Jest to szczególnie ważne dla Polski, niezależnie od bieżącej polityki gospodarczej, przemiany agrarne i zmiana struktury agrarnej Polski w kierunku jej modernizacji muszą być wspierane z budżetu unijnego lub/i budżetu krajowego.

Były premier Wielkiej Brytanii T. Blair zapowiedział swego czasu (2003) dużą reformę WPR zmierzającą do uformowania i realizacji modelu liberalizacji WPR, zmniejszenie dopłat dla rolników, zwiększenie otwarcia rynku na świat, zniesienie ceł i oderwanie dopłat od produkcji. Koncepcja ta wyrastała z realiów rolnictwa brytyjskiego: najlepszej struktury farm w całej Europie, doskonałego klimatu przyrodniczego dla rolnictwa, niskich kosztów produkcji. Jednocześnie farmy te nie mogą wygrać z systemem farmerskim w USA i Kanadzie (wielka przewaga farm dużych). Przyjmując zasadę produkcji własnej żywności na poziomie 85% potrzeb, Wielka Brytania uznała, że pozwoli to na rezygnację z subsydiów rolnych. Gdyby tak się stało (obecnie Wielka Brytania zmniejszyła zainteresowanie nową reformą WPR), Polska mogłaby być beneficjentem pojawiającego się w takich warunkach np. dużego wzrostu kosztów produkcji rolnej w Wielkiej Brytanii, szansy przesunięcia w skali UE produkcji rolnej na Wschód UE, tj. m.in. do Polski. Jak dotąd ten zakres przestrzenny zmian rozmieszczenia i intensyfikacji produkcji rolnej w skali UE nie budzi większego zainteresowania.

Po drugie – jeśli mówimy o problemach WPR z punktu widzenia interesów kraju i rolnictwa polskiego, to sformułować można tezę (zasadę), iż nie leży w interesie Polski ani nowych krajów UE, dla których względy

finansowe i potrzeby wewnętrznej polityki finansowej są najbardziej istotne, by akcentowały one konieczność czy też możliwości wystąpienia w takiej sytuacji z koncepcją ewentualnej renacjonalizacji WPR. Doświadczenia polskie dowodnie wskazują, iż charakter rozwojowy WPR jest jedną z ważnych cech jakie chcemy, aby były kontynuowane nawet w takich trudnych warunkach, które są sygnalizowane w niektórych nowych krajach członkowskich UE w perspektywie roku 2013.

Po trzecie – określić można, że Polska powinna wypowiadać się, w nawiązaniu do obecnego rozumienia tej kwestii, za równowagą pomiędzy finansowaniem rolniczego filaru I i wiejskiego filaru II, ze względu na potrzebę przemian agrarnych i wzrost potencjału produkcyjnego rolnictwa, zaś jego finansowanie w ramach filaru II wpływać może na szybsze przemiany struktury agrarnej i wynikające stąd korzyści ekonomiczne. Niekorzystna struktura agrarna i ograniczenia jej przemian stanowią podstawowy czynnik ograniczający nowoczesne przemiany i rozwój gospodarki rolnej w Polsce. Występująca tu pilna i konieczna potrzeba unowocześnienia rolnictwa wskazuje, iż Polska powinna kontynuować starania o zachowanie i rozszerzenie prorozwojowych instrumentów ekonomicznych i prawnych WPR oraz rozwoju obszarów wiejskich (np. instrumenty strukturalne i środowiskowe).

Po czwarte – wynikająca z tego konkluzja wskazuje, że korzystne byłoby zachowanie dla części najniższej rozwiniętych krajów w skali całej Unii, pewnych instrumentów, które wspierają przyspieszenie rozwoju obszarów wiejskich. Główny problem polega na tym, że kraje UE-15 zrealizowały podstawowe cele WPR w pierwszym okresie rozwoju i przeszły na wyższy etap rozwoju gospodarczego w czasie, gdy kraje mniej rozwinięte nie mogły tych celów zrealizować, znajdowały się w innej sytuacji, odpowiednio trudnej, ponieważ proces przemian był zbyt krótki dla pełnej realizacji podobnych celów, niezależnie od intensywności jego finansowania przez Unię. Ewentualne ograniczenie nakładów w ramach WPR w grupie nowych państw członkowskich, szczególnie Polski, negatywnie wpływałoby na osiągnięcie wyższego stanu rolnictwa i wyrównania do warunków, które istniały i istnieją w wyżej rozwiniętych państwach UE.

Dla Polski część proponowanych i ewentualnie przyjętych rozwiązań, będzie stwarzała trudności w zakresie relacji pomiędzy WPR a narodową polityką rolną jako bardzo ważnym elementem polityki gospodarczej, polityki konwergencji i spójności w skali całej UE. Jest to jednakże warunek realizacji pewnej idei europejskiej solidarności gospodarczej. Przypomnieć bowiem należy, że o ile kraje zachodnie zrekonstruowały gospodarkę rolniczą i wiejską w okresie szybkiego przyspieszenia rozwoju Europy Zachodniej



w latach powojennych, Polska ciągle znajduje się wobec potrzeby bardziej intensywnej ogólnej restrukturyzacji gospodarczej i infrastrukturalnej, której nie można zrealizować bez intensywnego wsparcia finansowego ze strony całej UE. Oznacza to, że Polska powinna zachować prawo do unijnej WPR na przewidywanym poziomie 2013 roku, co najmniej przez następny okres budżetowy dla dokonania zmian struktur agrarnych i przyspieszenia gospodarczych procesów wyrównawczych i unifikacyjnych w skali całej Unii Europejskiej.

W ogólnej debacie dotyczącej Wspólnej Polityki Rolnej w okresie budżetowym UE 2007-2013 oraz konkluzjach i kolejnym etapie debaty dotyczącej WPR po roku 2013, na podstawie różnorodnych doświadczeń, analiz i studiów Polsce pozostaje kilka ważnych dróg postępowania, w różnym zakresie rozpatrywanych w niniejszym tekście. Podstawowe polskie postulaty dotyczą:

- zachowania i akcentowania wspólnotowego charakteru WPR, szczególnie w zakresie finansowania, co jest warunkiem utrzymania jednolitego rynku UE w długiej perspektywie, a tym samym utrzymania na możliwie długim okresie zasady wsparcia finansowego, od którego zależy proces wyrównania i racjonalizacji poziomów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w UE; postulat ten ma także znaczenie dla wzmocnienia procesów konwergencyjnych, spójności gospodarczej i społecznej UE oraz przezwyciężenia dysparytetów ekonomicznych i społecznych, co jest ważnym warunkiem stałego i akceptowalnego przez społeczeństwa Unii zachowania i umocnienia obecnego modelu integracyjnego Unii Europejskiej 27;
- utrzymania, wobec występowania tendencji do zmniejszenia środków budżetowych UE przeznaczonych na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, chociażby dotychczasowej skali finansowania WPR z budżetu Unii, co jest nie tylko świadectwem wzajemnego zrozumienia potrzeby znoszenia wewnątrz Unii dysparytetów produkcyjnych i dochodowych, ale jest także podstawą trwałości i dalszej pozytywnej ewolucji UE w obecnym, jednocześnie podlegającym ewolucji i rozwijającym się modelu integracyjnym tego typu;
- zapewnienie równych warunków konkurencyjnych polskiemu rolnictwu na jednolitym rynku europejskim, co wiąże się z opóźnieniami i charakterem polskiej gospodarki rolnej, w swym charakterze i strukturze rodzinnej, w dużej części drobnotowarowej gospodarki rolnej, jaka nie występuje już w żadnym innym państwie UE, a której niezbędne dla całej UE szybkie tempo restrukturyzacji (tj. procesu koncentracji) nie może być finansowane, ze względu na ich szczupłość, tylko z polskich narodowych środków kapitałowych;

- jak najszybsze wyrównanie stawek płatności rolnych w całej UE, tj. osiągnięcie przez Polskę europejskiego wsparcia i co, przy własnych innych narzędziach polityki rolnej i ogólnego rozwoju gospodarczego, może radykalnie przyspieszyć niezbędną restrukturyzację polskiej chłopsko-rodzinnej gospodarki rolnej<sup>72</sup>.

W ramach prac nad kolejną fazą reform WPR i propozycji polskich dotyczących przyszłego systemu płatności bezpośrednich wyrażających się w postulatach wprowadzenia jednolitej stawki płatności bezpośrednich we wszystkich państwach członkowskich i tym samym zapewnienie bardziej korzystnych warunków dla funkcjonowania gospodarstw rodzinnych. Oznacza to działanie mechanizmu wyrównawczego o ograniczonej obecnie ocenie realności takiego postępowania. Przypomnijmy, iż Polska opowiada się za systemem, który będzie oderwany od historycznych poziomów referencyjnych, a zróżnicowanie stawek płatności będzie uzależnione od spełnianych przez rolnika wymogów środowiskowych, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt, a także kierunku produkcji i propozycji uwzględniających komponent socjalny systemu. W obecnej fazie realizacji zadań WPR jest to bardzo realny i relatywnie prosty mechanizm wyrównania rolniczych dopłat bezpośrednich w skali całej UE.

Główną wątpliwością, jaką ze strony polskiej można tu zasygnalizować jest niejasność, jeśli chodzi o szanse przyspieszenia postępu produkcyjnego i strukturalnego w polskim rolnictwie w warunkach wyrównania płatności bezpośrednich w skali UE. Wynikająca stąd podwyżka płatności dla rolników polskich może być nie wystarczająca dla realizacji tego etapu zmian strukturalnych, jaki przeszły inne kraje Unii w okresie przyspieszonej industrializacji w ub. wieku, lub inna grupa państw przeprowadzając kolektywizację rolnictwa i tym samym rozwiązując problem drobnochłopskiej rodzinnej gospodarki rolnej, czego wyrazem jest brak praktycznie we wszystkich innych państwach postsocjalistycznych, z wyjątkiem Polski, powrotu do struktur agrarnych charakterystycznych dla okresu przed kolektywizacją rolnictwa. W ten sposób Polska znajduje się w specyficznej sytuacji rozwojowej i byłoby interesujące podjęcie krajowej i unijnej dyskusji o bliższych szansach roz-

---

<sup>72</sup> Na podstawie doświadczeń procesów rozwojowych polskiej i światowej gospodarki rolnej, szczególnie zaś przyspieszenia procesów restrukturyzacyjnych i koncentracyjnych w rolnictwie i całej gospodarce narodowej, a także na podstawie ogólnych warunków rozwoju gospodarki krajowej, europejskiej i światowej, nie zajmujemy się w tym miejscu argumentacją dotyczącą tendencji i sił rozwojowych rolnictwa europejskiego. Przyjęcie i akceptacja zasad ogólnych UE i WPR oznacza także akceptację ich rozwiązań i efektów. Wśród nich oznacza to akceptację systemu dopłat rolniczych, subwencji i dotacji.

wojowych i integracyjnych rolnictwa chłopskiego w ramach nowej, rozszerzonej UE, funkcjonującej, praktycznie biorąc poza Polską, bez prywatnego rolnictwa chłopsko-rodzinnego. Co prawda ten system rolny jaki dominuje w Polsce, ulega widocznej, często drastycznej ewolucji i przemianom, które jednakże w ograniczonym stopniu i tempie zbliżają polskie rolnictwo i wieś do poziomu europejskich państw UE najwyżej rozwiniętych, kształtujących współczesny model i stan produkcyjny i strukturalny nowoczesnej całej gospodarki narodowej, w tym także gospodarki rolniczo-żywnościowej.

Z charakteryzowanego uprzednio przeglądu WPR (*Health Check*) wynikają konkluzje i wnioski stanowiące podstawę kształtowania polskiej opinii na temat przyszłej WPR po 2013 r., a Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zaliczyło główne części tych ustaleń do najważniejszych priorytetów polityki rządowej. Dotyczy to zapewnienia równych warunków konkurencji polskiemu rolnictwu na jednolitym rynku, zachowania wspólnotowego charakteru WPR, szczególnie w zakresie finansowania budżetowego jako warunku utrzymania jednolitego rynku w długiej perspektywie i zapewnienie postępu w zakresie uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej. Podkreślić należy, iż Komisja Europejska w znacznej części zgodna jest z wymienionymi oczekiwaniami Polski, takimi jak możliwość kontynuowania systemu jednolitej płatności obszarowej SAPS do 2013 r., jednakowego podejścia do nowych i starych krajów członkowskich, pewnych rozwiązań praktycznych np. zwiększenia kwot mlecznych itp.

W ten zakres wchodzi także postulat Polski ujednoczenia systemu i poziomu stawek płatności poprzez wprowadzenie obowiązku pełnej regionalizacji (ujednoczenia) stawek płatności w poszczególnych krajach UE i jak najszybsze rozpoczęcie prac nad wyrównaniem stawek płatności między państwami członkowskimi całej UE. Także przeznaczenie części zaoszczędzonych środków WPR (np. z tytułu ograniczenia wydatków na interwencję na rynkach rolnych) oraz zwiększenie krajowych kopert finansowych płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich. W zakresie wzajemnej zgodności Polska uzyskała późniejszy termin wdrożenia związanych z tym działań np. na lata 2011-2013.

Możliwości, zasady i warunki funkcjonowania polskiej krajowej polityki rolnej zależą od przyjętej koncepcji tej polityki i jednoczesnej realizacji zasady jej pewności, a także pewności i stabilizacji rynku rolnego i polityki rolnej w otaczających warunkach jej niezbędnych zmian, równowagi i ewolucji, zależnych, jak to należy rozumieć, od ogólnych tendencji i zasad rozwojowych gospodarki narodowej i jej otoczenia. Narodowa polityka rolna jest częścią składową ogólnej polityki gospodarczej kraju, a stabilność strategii

i ogólnej polityki gospodarczej kraju jest warunkiem odpowiedniej jasności, stabilizacji i równowagi postępowania gospodarczych polityk branżowych, w tym polityki rolnej (agrarnej) kraju. W tym miejscu powstaje także pytanie dotyczące określenia pewności zasad i realizacji polityki rolnej, wobec możliwego różnorodnego rozumienia, postępowania i realizacji swych interesów przez pełną triadę podstawowych sił gospodarki rolno-żywnościowej (agrobiznesu), tj. rolników (rolnictwo), przetwórców (przemysł spożywczy i ogniwa pozarolnicze agrobiznesu), a także konsumentów. To samo odnosi się do charakteryzowanych w innym miejscu realizacji warunków i zasad rozwoju i funkcjonowania obu członów (skrzydeł) polityki rolnej: wspólnotowej i krajowej polityki rolnej.

W obecnym okresie obserwować można pewien stan nierównowagi w zasadach i możliwościach funkcjonowania krajowej polityki rolnej i odnosi się to zarówno do lat 2007-2013, jak też do okresu po roku 2013. Stan ten wynika z różnego zaawansowania ogólnych celów WPR w państwach UE-15 i nowych państwach członkowskich (+UE-12). Występuje tu różnica (50-letni okres realizacji WPR w państwach starej Unii, począwszy od pierwszej Wspólnoty 6 państw Europy Zachodniej), tkwiąca w wysokim zaawansowaniu procesów rozwojowych i integracyjnych UE-15 wobec opóźnienia czasowego i ekonomicznego nowych państw członkowskich.

To może powiększać argumentację i groźbę na rzecz renacjonalizacji polityki rolnej w całej Unii i pytań dotyczących renacjonalizacji, które mogą mieć bardzo daleko idące ujemne skutki dla wszystkich nowych krajów członkowskich grupy UE-12, gdy formułowana jest w odniesieniu do renacjonalizacji odpowiedź pozytywna. Na przykład wymieniony raport francuski (INRA) formułuje teorię „klocków”. WPR stanowi w ramach instytucjonalnych i działaniach polityki wspólnotowej („klocki” WPR), zaś fundusze krajowe („klocki krajowe”), odpowiadają potrzebom danego kraju. Otóż taka zasada i takie relacje WPR – NPR są korzystne dla państw bogatych (podstawowe tradycyjne problemy rolne zostały już uprzednio rozwiązane), a są dotąd bardzo trudne dla państw biedniejszych, a najbardziej dla Polski. Polska jest bowiem najbiedniejszym krajem Unii z agrarnego punktu widzenia (przeludnienie rolnicze, chłopsko-naturalna struktura agrarna, bardzo silne bariery ograniczające rozwój wsi i rolnictwa, np. zatrudnienie, infrastruktura, wykształcenie fachowe, kapitał inwestycyjny).

Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa w 2006 r. podjęła i rozwinęła dyskusję nad istotnym problemem praktycznego funkcjonowania WPR, tj. zmniejszenia i uporządkowania prawno-ekonomicznych zasad i ograniczeń

funkcjonowania WPR<sup>73</sup>. W dążeniu do poprawy jakości prawa Wspólnoty w zakresie WPR sformułowano cele takiego procesu: zwiększenie przejrzystości i czytelności aktów prawnych, zmniejszenie kosztów transakcyjnych na rynkach rolnych, zwiększenie zrozumienia WPR, akceptacji jej celów, narzędzi i ewolucji oraz usprawnienie mechanizmów kontroli. Ze swej strony dodać możemy rolę procesu uproszczenia biurokratyczno-dokumentacyjnej obudowy polityki rolnej z punktu widzenia właścicieli, osób gospodarujących i pracujących w rolnictwie. Prowadzi to bowiem do zwiększenia nakładów pracy produkcyjnej bezpośrednio w gospodarstwie.

W 2006 r. Komisja Europejska zaproponowała kryteria uproszczenia WPR, które nie miały powodować zmian polityki rolnej np. w poziomie wsparcia lub kryteriach dostępu, jednoznacznie odpowiadać procedurom i instrumentom prawnym, precyzyjnie definiować treść zmian, przynosić konkretne korzyści i nie naruszać w nieodwracalny sposób zarządzania funduszami i efektywności kontroli.

Kolejno możliwości i zasady funkcjonowania polskiej Nowej Polityki Rolnej do i po 2013 r. rodzą różne problemy i pytania, które można formułować już obecnie. Niektóre z tych pytań mają istotne znaczenie dla przyszłej polityki agrarnej i teorii oraz rozwoju wsi i obszarów wiejskich.

A. Czy warto kierować środki budżetowe Unii i środki krajowe na rzecz dopłat (subwencje) do rolnictwa, tj. finansować jego rozwój z tych źródeł. Jak dotąd bez większych trudności środowiska rolnicze i ekonomiczno-rolnicze odpowiadają na te pytania pozytywnie. Jednocześnie ogólna odpowiedź i konkretna praktyka kierowania środkami na rzecz rolnictwa, rodzi opinię, a często ostre zarzuty, iż jest to przykład marnotrawstwa tych środków. Poza tym, że oznacza to potrzebę bardziej konkretnych analiz i obliczeń opłacalności tej praktyki; niezbędne są szersze dyskusje i decyzje dotyczące efektywności tych nakładów (niektóre z nich to np. system rent strukturalnych), krajowych wydatków budżetowych o charakterze socjalnym (wydatki na KRUS), dopłat nie zwiększających efektów produkcyjnych (dopłaty powierzchniowe) itp. Spotykają się ona z krytyką jako przykłady rażącej społecznej niegospodarności.

B. Czy nie ma szans aby dopłaty (subwencje) zmienić w swym charakterze, tj. na wyraźne ukierunkowanie z charakteru ogólnego, bezadresowego, ze względu na cele do subwencji powiązanej z konkretnymi rozwiązaniami technicznymi, ekonomicznymi, organizacyjnymi, tj. np. wspierać bezpośrednio postęp biologiczny i techniczny, innowacje, narzędzia i sposoby wzrostu wydajności, efektywności, ochrony produkcji, przetwórstwa, konsumentów itp.

---

<sup>73</sup> Zespół SAEPR, *Dylematy uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej*. FAPA, Warszawa 2006.

C. Nie dysponujemy wiarogodnymi i dobrze przeprowadzonymi analizami na co rolnicy przeznaczają uzyskane dopłaty (subwencje), w szczególności czy są to środki przeznaczone i traktowane jako dochód konsumpcyjny czy wsparcie produkcyjne i efektywnościowe.

Model (schemat) funkcjonowania takiego systemu musiałby obejmować cały łańcuch odpowiedniego postępowania, tj. gospodarstwo rolne – subwencje (dopłaty) – nakłady produkcyjne – rezultaty produkcyjne – zwiększenie dochodów własnych (w tym konsumpcyjnych). Powstaje tu jednak trudny do rozwiązania problem: jak to zrobić, zorganizować i przeprowadzić możliwie w najbardziej efektywny, łagodny, ale zdecydowany sposób.

Jednocześnie w skali całej UE widoczny jest, odnoszący się nie tylko do rolnictwa, wyraźny podział na „stare” i „nowe” państwa członkowskie. Wszystkie najbogatsze państwa członkowskie UE należą do grupy członków UE dysponujących najwyższym poziomem PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca kraju. Na przykład poziom GNP PPP wg danych Banku Światowego z 2007 r. wynosił 28,8 tys. USD i więcej w następujących krajach: Włochy, Niemcy, Francja, Belgia, Holandia, Wielka Brytania Austria, Dania ), zaś poniżej 16,9 tys. USD: Węgry, Słowacja, Estonia, Litwa, Polska, Łotwa, Rumunia, Bułgaria). A to oznacza potrzebę bezpośredniego powiązania pomocy i subwencji rolnictwu z ogólną strategią rozwoju wyrównawczego całej UE (procesy konwergencyjne) i wzajemne traktowanie całej UE-27 w nowy sposób polegający na tym, iż wspierana jest tendencja przechodzenia od koncentracji zainteresowania społeczeństwa skalą poszczególnego państwa do europejskiej skali unijnej (UE-27). W ten sposób myśleć można o modelu Państw Zjednoczonej Europy, na wzór Stanów Zjednoczonych Ameryki.

W obecnym okresie dyskusji i ocen funkcjonowania WPR w ujęciu podwójnego zróżnicowania, tj. a) względem stażu członkowskiego w Unii i związanych z tym doświadczeń integracyjnych, czyli grupy państw o stażu i doświadczeniach wynikających z kolejnych etapów rozszerzania UE przed 2004 r. i grupy 12 państw członkowskich z lat 2004-2007 i b) oraz zróżnicowanie pod względem poziomu rozwoju gospodarczego oraz historii politycznej i gospodarczej dużej grupy państw postsocjalistycznych, które uzyskały członkostwo UE w 2004 lub 2007 r. Z ogólnych uwarunkowań historii rozwoju państw europejskich w okresie powojennym wynika, że istniał i istnieje pewien stan nierównowagi w sposobach i możliwościach celów i funkcjonowania polskiej NPR i odnosi się to zarówno do lat 2007-2013 jak też do okresu po 2013 r. Stan taki wynika z różnic zaawansowania ogólnych zasad i rezultatów WPR w państwach UE-15 i innych państwach członkowskich (+UE-12). Występują też różnice (prawie 50-letni okres realizacji WPR w państwach



starej Unii, począwszy od pierwszego etapu integracji 6 państw Europy Zachodniej), wynikające z wysokiego zaawansowaniu procesów rozwojowych w tych państwach, wobec opóźnienia czasowego i ekonomicznego nowych państw członkowskich grupy UE-12. Zróżnicowanie to miało zawsze charakter historyczny i strukturalny i nie może być nie uwzględniane w obecnej dyskusji i propozycjach.

Dążenie do renacjonalizacji systemu finansowania WPR ma podobny charakter i konsekwencje jak postulaty renacjonalizacji ogólnych kompetencji unijnych na rzecz państw narodowych. Finansowanie WPR przez UE jest ważną częścią całego projektu Unii (dotyczy bowiem nie tylko rolników, ale wszystkich konsumentów), a w relacjach dotychczasowych rozwiązań jest sprzeczne z postulatami i potrzebą ściślejszej współpracy w ramach Unii i przeciwstawienia się groźbie stopniowego rozmycia rolniczo-żywnościowego mechanizmu funkcjonującego w ramach UE.

Zróżnicowany poziom gospodarczy państw UE-27 i krótki okres ich wspólnej integracyjnej drogi rozwojowej, ale także pewne wzajemne ograniczenia i trudności, niedojrzałość do pełnej likwidacji źródeł nieporozumień i konfliktów w ramach UE powodują, iż pojawiają się kontrowersje dotyczące praktycznych spraw ekonomicznych np. cen, rynków, kwot produkcyjnych lub kwot połowowych. Osłabia to akceptację, rozumienie i solidarność we wspieraniu pozytywnych dążeń, rozwiązań i celów Wspólnot Europejskich.

## **2.6. Zmiany WPR i ich konsekwencje dla polskiego rolnictwa i finansowania WPR**

Zarówno WPR jak i NPR, zachodzące zmiany i ewolucja zasad i narzędzi ich funkcjonowania mogą być rozumiane, interpretowane i wykorzystane w realizacji celów rolniczo-produkcyjnych i technicznych w gospodarce rolno-żywnościowej w możliwie szerokim zakresie. Zarówno w krajowej, jak i unijnej polityce agrarnej chodzi nie tyle o określenie zasad uprawy i wykorzystania ziemi rolniczej i rolnictwa jako systemu produkcyjnego, ale poznanie, zrozumienie, kreowanie i ocenę ewolucji oraz charakteru i istoty rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Każdy system krajowej i międzynarodowej polityki rolnej jest częścią ewolucji łańcucha żywnościowego od rolnictwa do stołu konsumenta, co określa nowe uwarunkowania rozwoju gospodarki żywnościowej, w tym rolnictwa. Problem żywności i wyżywienia ma nie tylko charakter globalny, ale zmienia wzajemne relacje i uwarunkowania całego łańcucha żywnościowego w kierunku integracji ogniw tego łańcucha, w tym odejścia od autonomizmu rol-

nictwa, jako odrębnej i niezależnej wytwórczości surowcowej na potrzeby innych ogniw gospodarki żywnościowej (przetwórstwo, przechowalnicтво, finalna produkcja żywnościowa). W szczególny sposób mechanizm ten komplikuje więc każdą politykę rolną obecnego okresu rozwoju gospodarczego i systemy polityki ekonomicznej i polityki rolnej, w naszym przypadku krajowej i unijnej (UE-27).

Kształtowanie WPR, jej zmiany i konsekwencje dotyczą w ten sposób nie tylko rolnictwa i obszarów wiejskich, ale także w znacznym stopniu autonomicznych ogniw łańcucha gospodarki żywnościowej i rolniczo-surowcowej, co jest źródłem sprzeczności i problemów dotyczących zasad, zakresu i mechanizmów integracji w ramach gospodarki żywnościowej każdego kraju jako integrującej się grupy państw. Rodzi to realne trudności i sprzeczności występujące we wszystkich procesach integracyjnych, w tym także integracji rolno-żywnościowej w wewnętrznej strukturze ekonomicznej UE. Dodatkowo przypomnieć można, iż mogą być one częścią sprzeczności o charakterze historycznym, społecznym, ekonomicznym i politycznym, bezpośrednio wpływających na wszystkie problemy występujące zarówno w narodowych politykach rolnych jak w całej Wspólnej Polityce Rolnej.

Wynikające z tego reguły postępowania Polski na przyszłość dotyczą dwu podstawowych zjawisk:

- kontynuowania zmian i reform polityki agrarnej, polityki rozwojowej wsi, obszarów wiejskich i rolnictwa oraz procesów ewolucji gospodarki kraju zgodnie z przechodzeniem od niższych do wyższych etapów rozwoju gospodarczego,
- zachowania i dynamizacji nierolniczych funkcji wsi i obszarów wiejskich, np. dynamizacja funkcji usługowych, rekreacyjnych, kulturalnych itp.

Ważną rolę światowej gospodarki żywnościowej i światowych rynków żywnościowych i ich wpływu na rozwój wsi i rolnictwa, charakteryzują coraz intensywniej procesy unifikacji i harmonizacji światowego rynku rolno-żywnościowego, handlu rolnego, funkcji obszarów wiejskich (np. mieszkalnictwo i komunikacja). Jednocześnie współczesne tendencje rozwojowe i ich interpretacja wskazują na gospodarcze (handlowe) powiązania sektora rolno-żywnościowego i wiejskiego w skali świata, co wprowadza nowe uwarunkowania i konsekwencje dla rozwoju wsi i rolnictwa raz nowe możliwości przezwyciężenia światowego problemu żywnościowego. Podstawowe znaczenie ma w tej dziedzinie kryzys żywnościowy i występujący w wielu krajach głód i niedożywienie przy jednoczesnym istnieniu obszarów nadwyżek żywności i ograniczeń produkcyjnych rolnictwa i obszarów wiejskich (obszarów żywnościowych człowieka).

Podstawowe znaczenie dla szans polskiej gospodarki żywnościowej (agrobiznesu) w związku z rezultatami procesu integracji europejskiej ma nowa równowaga gospodarki rolno-żywnościowej w Europie, wyrażająca się w nadwyżkach produkcji, wynikających z nadwyżek potencjału produkcyjnego oraz stabilnego lub zmniejszającego się popytu i ograniczonych szans eksportowych. Funkcjonując na obszarze trwale nadwyżkowym pod względem produkcji rolniczej Polska znajduje się pod presją konieczności zmniejszenia rolniczego potencjału produkcyjnego (lub ograniczenia jego wykorzystania), a także innych trudności wynikających z tego, że obecne kraje Unii w odróżnieniu od grupy powiększającej Unię w 2004 i 2007 r., osiągnęły już wysoki poziom rozwoju gospodarczego i są zintegrowanym rynkiem rolno-żywnościowym. Jak dotąd nie są bliżej rozpoznane na tym rynku i w polityce handlu rolno-żywnościowego konsekwencje obecnego światowego kryzysu finansowego i gospodarczego.

Z drugiej strony korzystne ceny i dopłaty, kontrolowanie poziomu produkcji rolnej oraz sprawny system interwencji na rynkach krajowych wraz z regulacją importu rolno-spożywczego, zapewnia stabilność produkcji i rynku rolnego oraz stały wzrost dochodów ludności rolniczej. Duże znaczenie ma też system opieki socjalnej ludności rolniczej, tj. zabezpieczenia zdrowotnego i socjalnego oraz ubezpieczeń emerytalno-rentowych. Jednocześnie możliwość zmniejszenia zatrudnienia w produkcji rolnej i jej wzrostu w obsłudze rolnictwa i przetwórstwie żywności zwiększają wydajność pracy w tym agregacie gospodarki, umożliwiają przepływ siły roboczej do gałęzi pozarolniczych i na tej podstawie zwiększenie poziomu ogólnego rozwoju gospodarczego kraju. W następstwie pozwala to na zwiększenie dochodów tych, którzy pozostają w rolnictwie, pomocy rolnictwu i wsi ze strony budżetów krajowych dysponujących coraz większymi zasobami finansowymi i możliwościami interwencyjnymi na rynku. W ten sposób na wyższym poziomie rozwoju gospodarczego kształtują się nowe możliwości harmonizacji produkcyjnej i ekonomicznej gospodarstw rolnych i całego łańcucha żywnościowego.

Podobnie efektywne wykorzystanie podstawowych szans rozwojowych rolnictwa polskiego wynikających z członkostwa Polski w Unii stwarza warunki realizacji takiego celu. Spośród tych szans wykorzystanych w różnym zakresie, co najmniej kilka ma istotne znaczenie, np. przyspieszenie ogólnego rozwoju gospodarczego, zwiększenie możliwości rynkowych Unii, możliwości przyspieszenia zmian struktury agrarnej i skali produkcji, system finansowania rolnictwa, korzystniejsze ceny, dopłaty i dochody, poprawa wykorzystania rolniczego potencjału produkcyjnego, korzyści związane z organizacją

produkcji i jej specjalizacją lub dywersyfikacją, przyspieszenie rozwoju regionalnego, możliwości intensyfikacji produkcji w najmniej produkcyjnych rejonach Polski, wzrost inwestycji rolniczych, przetwórczych i handlowych a także infrastruktury rolniczej i wiejskiej, przemiany gospodarki rodzinnej, przyspieszenie wielofunkcyjnego rozwoju wsi oraz rolnictwa społecznie zrównoważonego, rozszerzenie kształcenia i badań, rozbudowa infrastruktury wiejskiej itp. Procesy te wymuszają i przyspieszają występującą realizację celów, jakie legły u podstaw konstruowania i realizacji idei wspólnego rynku i integracji europejskiej.

Zróżnicowany poziom gospodarczy krajów UE-27 i krótki okres wzajemnej, wspólnej integracyjnej drogi rozwojowej, ale także wzajemna niedojrzałość do pełnej likwidacji źródeł konfliktów i nieporozumień w ramach UE (np. rola skrajnych ugrupowań politycznych lub ideologicznych, a także zróżnicowania ekonomicznego) powodują, iż pojawiają się kolejne trudności i nieporozumienia dotyczące bieżących i praktycznych spraw ekonomicznych (np. cen, rynków, kwot produkcyjnych lub połowowych, podobnie jak stosunków z rynkami zewnętrznymi), politycznych (np. wpływ skrajnych ugrupowań lub poglądów antyintegracyjnych w UE), względnie ideologicznych i narodowych, osłabiających akceptację, rozumienie i solidarność we wspieraniu pozytywnych dążeń, rozwiązań i celów Wspólnot Europejskich. Sądząc po wielu zjawiskach (np. antyintegracyjne wypowiedzi, animozje narodowe, ideologiczne czy polityczne), w Polsce nie rozumiemy jeszcze w pełni, na czym w istocie polega nowość i wielkość tego projektu rozwojowego jakim jest Unia Europejska i realizowana przezeń wspólna polityka rolna. Badania socjologiczne w coraz szerszym zakresie wskazują na powiększającą się akceptację, zrozumienie i zadowolenie z ogólnych założeń i realizacji celów i zadań UE, w tym także WPR.

Obecny etap dyskusji i decyzji dotyczących polskiej polityki rolnej oraz rozwoju wsi i rolnictwa zdominowany jest i będzie w najbliższych latach, przez trzy ważne i trudne pytania: po pierwsze – jak oceniana jest w całej UE i w Polsce realizowana obecnie WPR, jej uprzednie źródła i zasady; po drugie – jak w efektywny i sprawny organizacyjnie sposób wykorzystać środki Unii Europejskiej, które są do dyspozycji Polski w latach 2007-2013, i po trzecie – w jaki sposób przygotowujemy się do zmiany kolejnego etapu wspólnej polityki rolnej po 2013 r. Znaleźliśmy się tu, bowiem wobec kilku istotnych problemów.

Pierwszym z nich jest szczególne miejsce Polski w dynamice rozwojowej UE. Polska uzyskała członkostwo w UE w stanie opóźnienia rozwoju gospodarczego w stosunku do wszystkich krajów UE-15, co ma

ważne znaczenie dla obecnej i przyszłej interpretacji i realizacji zasad WPR wobec realnych różnicowań pomiędzy krajami UE-27 i powoływanie się na zasady konwergencji i spójności w praktycznej realizacji tej polityki na szczeblu całej Unii i poszczególnych krajów członkowskich, np. specyficzne cechy i uwarunkowania rolnictwa rodzinnego (chłopskiego) w Polsce.

Drugim – jesteśmy praktycznie jedynym krajem Unii Europejskiej z nierozwiązaną dotąd kwestią chłopską, zaś chłopska gospodarka rodzinna pozostaje podstawową grupą związaną bezpośrednio ze zmianą i restrukturyzacją rolnictwa. Kraje Europy Zachodniej charakteryzują konsekwencje sekularnego rozwoju gospodarczego, zaś kraje Europy Środkowo-Wschodniej skutki historycznego niedorozwoju gospodarczego, w tym konsekwencje kolektywizacji (z wyjątkiem Polski o zachowanej tradycyjnej gospodarce rodzinno-chłopskiej).

Trzecim – Polska znajduje się obecnie w specyficznej pułapce rozwojowej. Kraje Europy Zachodniej zrekonstruowały bowiem rolnictwo, skąd zresztą wynikała i wynika presja na zmiany obecnej wspólnej polityki rolnej, zaś polskie rolnictwo znajduje się przed procesem restrukturyzacji tego typu, bez wystarczających własnych środków na jego finansowanie. Tymczasem kraje zachodnie zrekonstruowały swoje rolnictwo w pierwszych 10-leciach WPR i szybkiego powojennego uprzemysłowienia tych krajów. W Polsce rolnictwo jest praktycznie ciągle przed procesem bardziej intensywnej restrukturyzacji i bez własnych, wystarczających środków na realizację takiej polityki rozwojowej. Jednocześnie dla najwyższej rozwiniętych krajów UE chłopska rolnicza gospodarka rodzinna w Polsce jest szczególnym źródłem siły roboczej i rynkiem dla europejskiego agrobiznesu.

Czwartym – wynika stąd teza, że Polska powinna zachować prawo do możliwie pełnej dotychczasowej unijnej wspólnej polityki rolnej przynajmniej na 1-2 dekady, po to aby w 2013 r. Polska nie stanęła wobec przejścia od wyrównującej uprzednio tendencji niżkowej do redukcji unijnego budżetu WPR. Tymczasem dalsze, możliwie wysokie finansowanie rolnictwa, szczególnie w takim kraju jak Polska, jest warunkiem możliwie szybkiego dokończenia (kontynuowania) podstawowych zmian restrukturyzacyjnych w rolnictwie. Wyraźnie powinien być sformułowany wniosek i konkluzja: Polska powinna zachować prawo do unijnej WPR na poziomie 2013 r. na następny okres lub okresy budżetowe UE dla dokonania zmian struktur agrarnych i przyspieszenia gospodarczych procesów wyrównawczych i unifikacyjnych w całej Unii Europejskiej.

Na dalsze pogłębienie integracji, konwergencji i spójności potrzeba zapewne ogromnych nakładów finansowych i to może stanowić argument (podstawę) dla dyskusji dotyczących zachowania realizowanych już priorytetów i strategii WPR, przynajmniej, jeśli chodzi o konwergencję rolnictwa i obszarów wiejskich.

W bogatych opracowaniach i dyskusjach w ramach *Health Check* nie poświęcono większej uwagi tej części określonej, jako narodowa polityka rolna, bowiem jeśli zmniejsza się rola WPR, do czego dążą bogate kraje Unii Europejskiej, Polska musi znaleźć sposób dalszego finansowania tych zmian i to przy ewentualnie ograniczonej pomocy Unii. Polska krajowa polityka gospodarcza i rolna nie ma szans na taką akumulację środków w relatywnie krótkim czasie, aby zadania te realizować samodzielnie.

Przypomnieć należy, iż polskie rolnictwo charakteryzuje szczególnie niska siła ekonomiczna poszczególnych gospodarstw rolnych, np. wg klasyfikacji w jednostkach ESU, tj. parametru służącego do określania wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego, ustalonej na podstawie standardowych nadwyżek bezpośrednich gospodarstw; w Polsce 90,4% wszystkich gospodarstw rodzinnych należy do grupy o wielkości nadwyżki ekonomicznej od 1-4 ESU, tj. do 4800 euro, zaś w Danii 9,8%. W gospodarstwach o przedziale powyżej 40 ESU, tj. 48 tys. euro – w Polsce jest 0,6% gospodarstw, zaś w Danii 37,8%. Wskazuje to, podobnie jak inne dane statystyczne odnoszące się do najwyżej rozwiniętych krajów UE, na fakt, że rolnictwo polskie funkcjonuje obecnie w warunkach opóźnienia przemian strukturalnych, a w rolnictwie oznacza to także odpowiednie opóźnienie w zakresie wydajności pracy i dochodów rodziny rolniczej. Opóźnienie przemian strukturalnych w rolnictwie polskim jest w pełni widoczne zarówno licząc poziom rozwoju gospodarczego, tj. PKB przypadającego na 1 mieszkańca (czas ekonomiczny), jak i czas fizyczny (tj. opóźnienie strukturalne w rolnictwie polskim liczone w latach).

Wynika z tego, że istnieje potrzeba przyspieszenia w różnorodny sposób, przemian strukturalnych rolnictwa w wyścigu pomiędzy wydajnością pracy i dochodowością innych gałęzi działalności gospodarczej a wynikami rolnictwa rodzinno-chłopskiego, funkcjonującego w małej skali produkcji i niskiej wydajności pracy w stosunku do innych działów gospodarki narodowej. Budzi to także kontrowersje pomiędzy wymaganiami wspólnego rynku rolno-żywnościowego a potencjałem i możliwościami produkcyjnymi relatywnie małych rolniczych jednostek produkcyjnych (np. występujące opóźnienie i dysparytet dochodowy rolnictwa w stosunku do innej działalności gospodarczej). Współczesny rozwój społeczno-gospodarczy wymaga przyspiesze-



nia zachodzących tu przemian. Małe gospodarstwa rodzinne coraz wyraźniej znajdują się pod presją rozwojową, wskazującą na ich zwiększającą się dysfunkcyjność ekonomiczną, społeczną i ekologiczną.

Zapoczątkowane przez Polskę procesy integracyjne w ramach UE są – z jednej strony – wyrazem strategii rozwojowej i mobilizacyjnej wysiłku narodowego dla odrobienia dystansu dzielącego Polskę od krajów wysoko rozwiniętych, a z drugiej strony przybliżą Polskę do tego celu przez zintegrowany rozwój całej Europy, w tym UE-27. Podstawowe zasady UE, np. wolny przepływ ludzi, idei, towarów, usług, finansów, równe prawa i obowiązki w demokratycznym systemie, wykształcenia i rozwoju gospodarczego, wolności osobistej i wzajemnej współpracy mieszkańców Europy, tworzą nową jakość i nową formę organizowania Europy i traktowania jej jako jednolitego organizmu. Integracja Europy rozwiąże przy tym odwieczny problem zróżnicowania rozwoju gospodarczego i konsekwencje takiego zróżnicowania dla równowagi i jedności europejskiej, preferując jednocześnie wyrównawczy (konwergencyjny) gospodarczy i polityczny proces rozwojowy.

Słuszna jest teza, że dzięki środkom Unii Europejskiej Polska przechodzi obecnie z dużym opóźnieniem swoisty plan G. Marshalla, który był podstawą powojennej odbudowy i następnie rozwoju krajów Europy Zachodniej. Obecny napływ środków Unii Europejskiej zapewne przyspieszy w najbliższych latach, wraz z innymi środkami i możliwościami, np. zatrudnieniem zagranicznym, przemianą struktury agrarnej, jak i tendencję wyrównania poziomu PKB na 1 mieszkańca kraju z innymi krajami UE o wyraźnie wyższym poziomie tego szczególnego i ważnego wskaźnika ekonomicznego całej gospodarki i całego społeczeństwa. Szkoda jednak, że nigdy nie została podjęta zgłoszona swego czasu (w okresie dyskusji przedakcesyjnych) propozycja kreacji przez bogatsze kraje uprzedniej UE-15 specjalnego, przywitalnego funduszu rozwojowego dla biedniejszych 12 krajów przyjętych do UE w latach 2004-2007<sup>74</sup>.

Ogólna poprawa spójności społeczno-ekonomicznej na obszarze Unii Europejskiej jest najważniejszym celem polityk wspólnotowych, w tym WPR. Celem polityki spójności jest zmniejszenie różnic poziomu życia pomiędzy krajami członkowskimi i regionami, a także ograniczenie zjawiska wykluczenia społeczno-ekonomicznego. U podstaw aksjologicznych polityki spójności leży przekonanie, iż swobodnie działający mechanizm rynkowy prowadzi do pogłębiania różnic poziomu bogactwa, dochodów a także

---

<sup>74</sup> F. Tomczak, J. Wilkin, *Rolnictwo polskie wobec integracji europejskiej: możliwości rozwojowe, bariery i strategie adaptacyjne*, KRS, Warszawa 2003.

możliwości rozwojowych jednostek i grup społecznych, co jest przeszkodą rzeczywistej i wieloaspektowej integracji. Proces ten musi iść w parze z działaniami ograniczającymi różne formy wykluczenia i zmniejszającymi dystanse rozwojowe między krajami członkowskimi, regionami i grupami społecznymi. Polityka spójności jest formą urzeczywistnienia jednej z najważniejszych wartości Unii, jaką jest zasada solidarności. Polska oficjalnie wypowiada się za kontynuacją polityki spójności i podjęciem reform zwiększających konkurencyjność gospodarki europejskiej, co dotyczy także rolnictwa i gospodarki żywnościowej w najbardziej szerokim ujęciu. „Polityka spójności winna, zatem bezpośrednio przyczyniać się do osiągnięcia średnio i długookresowych strategicznych celów UE oraz skupiać się na przedsięwzięciach budujących europejską wartość dodaną. Mając na uwadze potencjał polityki w tym zakresie oraz ogólnoeuropejskie korzyści z jej realizacji, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej nie widzi argumentów przemawiających za renacjonalizacją polityki spójności”<sup>75</sup>.

Ocena zmian WPR i ich konsekwencje dla rolnictwa polskiego i finansowania WPR, podobnie jak uprzednie określenie celów, zasad i instrumentów WPR staje się coraz trudniejszym problemem zarówno dla unijnej jak też krajowej polityki rolnej. Wynika to zarówno z zasad powiększania UE drogą rozszerzenia liczby krajów członkowskich i ich zróżnicowania. Realizacja idei wspólnoty dużej grupy państwa (obecnie 27 państw europejskich z perspektywą rozszerzenia Unii o kilka dalszych państw) nie tylko geograficznie powiększa integrowany obszar i liczbę jednostek organizacyjnych, ale także powiększa i często znacznie pogłębia zróżnicowanie ekonomiczne, kulturowe i przyrodnicze obszaru objętego Wspólnotą oraz napotyka też na problemy wynikające ze zróżnicowania potrzeb i oczekiwań mieszkańców różnych regionów i krajów członkowskich a także występowanie procesów dezintegracyjnych (np. różnice poziomu rozwoju gospodarczego, różnice językowe, komunikacyjne, obciążenia historyczne, psychologiczne itp.). Wszystkie te zagrożenia dotyczą, często w szczególnie ostry sposób, problemów wsi, rolnictwa, wyżywienia, infrastruktury i jej zróżnicowanego poziomu rozwojowego, ochrony środowiska rolno-żywnościowego itp., a tym samym w różnym zakresie związane są z zasadami i realizacją Wspólnej Polityki Rolnej (co często znajduje swój wyraz w najmniej spodziewanych zjawiskach np. nieudolności i niegospodarności w wykorzystaniu unijnych środków inwestycyjnych).

---

<sup>75</sup> *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 3.

Jak potwierdzono to uprzednio, współczesna globalizacja i jej powiązanie z procesami integracyjnymi oznacza także tendencję znoszenia barier pomiędzy różnymi gospodarkami narodowymi. W ten sposób pojawia się coraz bardziej zintegrowana gospodarka globalna, kiedy wszystko może być produkowane w dowolnym miejscu globu i sprzedawane wszędzie tam, gdzie występuje realny popyt. Oznacza to jednocześnie, że proces transformacyjny współczesnego świata od gospodarki krajowej do gospodarki światowej (globalnej) zachodzi równocześnie z innymi procesami, będącymi w istocie konsekwencją wzrostu gospodarczego i jego takimi rezultatami w gospodarce rolnej, jak ewolucja od chłopa do rolnika, farmera czy też agrobiznesmena. Takim samym procesem, występującym w powiązaniu i konsekwencjami globalizacji była koncepcja utworzenia Unii Europejskiej (Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Wspólnot Europejskich), tj. zajmujący nas obecnie proces integracji gospodarczej.

Słusznie określa się, że współczesne rolnictwo oznacza przeobrażenia organizacji produkcji w skali ponadnarodowej i powoduje, że uprawa ziemi i rolnictwo przestały być synonimami. Produkcja żywności we współczesnej dobie to coś więcej aniżeli uprawa ziemi czy chów zwierząt. To cały skomplikowany system przetwarzania produktów rolnych na artykuły żywnościowe i, co jest równie istotne, cały system zasad przetwórstwa i dystrybucji surowców i produktów żywnościowych. A to oznacza, że współczesne rolnictwo, w wymiarze globalnym, to cały kompleks stosunków ekonomicznych, organizacyjnych, politycznych i kulturowych, nie ograniczonych tylko do jednego typu sektora gospodarki czy jednego typu obszarów, tj. obszarów wiejskich.

Ewolucję charakteru, istoty rolnictwa i gospodarki żywnościowej określa ewolucja łańcucha żywnościowego od rolnictwa do stołu konsumenta, co oznacza nowe uwarunkowania rozwoju gospodarki żywnościowej, w tym rolnictwa. Problem żywności i wyżywienia ma nie tylko charakter globalny, ale zmienia wzajemne relacje i uwarunkowania całego łańcucha żywnościowego w kierunku integracji ogniw tego łańcucha, w tym odejścia od autonomizmu rolnictwa, jako odrębnej i niezależnej wytwórczości surowcowej na potrzeby innych ogniw gospodarki żywnościowej (przetwórstwo, przechowalnictwo, finalna produkcja żywnościowa).

Proces ten w ujęciu ekonomicznym definiowany jest przez kształtowanie się nowej ekonomii produkcji żywności, obrotu żywnościowego i konsumpcji w formie współczesnego agrobiznesu. Tworzy się w ten sposób nowy system gospodarki żywnościowej o wysokich wymaganiach technicznych, zdrowotnych, organizacyjnych i cenowych. Światowy problem żywnościowy, groźba światowej klęski głodu lub niedoborów żywności musi być

rozwiązywany także w nowy sposób: w drodze porozumienia, współpracy, współdziałania i wzajemnego wsparcia przez wszystkie kraje, organizacje międzynarodowe oraz instytucje i organizacje każdego kraju. Rolnictwo funkcjonujące w strukturach organizacyjnych i ekonomicznych UE staje się w tej sytuacji szczególnym przykładem modelowych rozwiązań i efektów realizowanych jednocześnie rolno-żywnościowych procesów zachodzących w poszczególnych krajach (krajowy rozwój gospodarczy wraz z rolnictwem i gospodarką żywnościową), grupie krajów (integracja) i całej gospodarce światowej (globalizacja).

Zrozumiałe jest, że procesy rozwojowe wsi i rolnictwa każdego kraju mają tożsame wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwojowe i integracyjne gospodarstw rolnych rolnictwa i regionów wiejskich. Dotyczy to wpływów otoczenia zewnętrznego, procesów rynkowych i procesów transformacyjnych w skali kraju oraz związków i porozumień międzynarodowych. Podobne znaczenie ma ustalenie wewnętrznych sił rozwojowych i adaptacyjnych rolnictwa i wsi do występujących różnorodnych warunków wewnętrznych, np. relacji czynników produkcji, rozwoju, struktury rolnictwa, procesów koncentracji, wewnętrznych rynkowych procesów dostosowawczych. Odnosi się to także do mechanizmów zmian i rozwoju rolniczych jednostek produkcyjnych (gospodarstwa, farmy przedsiębiorstwa), obsługi wsi, rolnictwa i agrobiznesu oraz drogi strukturalnych społeczno-ekonomicznych przeobrażeń zachodzących w rolnictwie i na obszarach wiejskich we współczesnych procesach rozwojowych. W końcu dotyczy to umiejscowienia rolnictwa polskiego w hierarchii rozwoju gospodarczego i sformułowania na tej zasadzie strategii dotyczącej wizji rolnictwa i rozwoju wsi w świetle wyników analizy doświadczeń i uwarunkowań krajowych, europejskich i światowych.

W końcu istotną częścią przewidywanych zmian WPR i ich konsekwencji dla rolnictwa i polityki finansowo-dochodowej są próby zarysowania perspektyw rozwojowych rolnictwa polskiego na tle rolnictwa europejskiego i zaprojektowanie pewnej wizji modelowych rozwiązań polityki rolnej w powiązaniu z potrzebami obecnego i przyszłego okresu postępu integracyjnego i rozwojowego całej Unii Europejskiej. Związane z tym pytania zdążające do określenia jak to zrobić, wskazują na potrzebę i możliwość realnego modelu, programu czy też wizji rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w perspektywie kilku dekad. Z tego punktu widzenia zapewne ważną rolę spełnią materiały i dyskusje związane z inicjatywą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o dalsze dyskusje i konsultacje nawiązujące do przeglądu WPR (*Health Check*), kiedy określony został kształt WPR do 2013 r. i jednocześnie mocno zaakcentowana potrzeba dalszej ewolucji WPR po 2013 r. Inicjatywa dyskusji

i jej syntezy dotyczącej perspektywy 2014-2020, słusznie uznana zostaje za istotny krok w kierunku zrozumienia i potrzeby poszukiwania nowych rozwiązań wobec dynamiki zmian zachodzących na międzynarodowym rynku rolniczym, różnych oczekiwań społecznych w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego i środowiskowego, a także fundamentalne znaczenie tej polityki w procesie integracji europejskiej.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi apelując o powszechną, ciągłą dyskusję, wykazuje należyte zrozumienie społecznej jej potrzeby i odwagę podjęcia niekonwencjonalnej dyskusji o charakterze zrównoważonej i dobrze uogólniającej obecną treść analiz, projektów i uzasadnień wszystkich prezentowanych założeń i propozycji dotyczących koncepcji wizji WPR po 2013 r. Związana z tym debata będzie dotyczyła zarówno przyszłych celów, zasad i sposobów finansowania WPR i jej zmian w poszczególnych obszarach tej polityki, uwzględniających doświadczenia Polski i Unii oraz przyszłe, zróżnicowane uwarunkowania krajowe i globalne.

## 2.7. Podsumowanie<sup>76</sup>

Wspólna Polityka Rolna miała gwarantować bezpieczeństwo żywnościowe, zapewnić ceny akceptowane przez konsumentów i kształtować poziom życia ludności rolniczej porównywalny do innych działów gospodarki, zwiększać produktywność rolnictwa i ustabilizować rynki rolnicze. Rozwinięcie i pomyślna realizacja tych zadań szybko doprowadziły do nadwyżek produkcji i presji na spadek cen. Wobec skomplikowanej praktyki ustalania i realizacji różnorodnych zadań WPR, okazała się niezbędna ciągła ewolucja i adaptacja polityki gospodarczej i rolnej. Doświadczenia dotyczące kształtowania i realizacji polityki rolnej UE wskazują, że zostały wykonane wszystkie podstawowe cele tej polityki, tj. zapewnienie wzrostu produktywności rolnictwa, poprzez wspieranie postępu technicznego, racjonalizację produkcji rolnej oraz optymalizację wykorzystania czynników produkcji, wzrost dochodów i zapewnienie zaopatrzenia konsumentów w żywność. Sukces Wspólnej Polityki Rolnej wynika z zasad jej ewolucji, kosztów, efektywności, działań uproszczających jej realizację oraz zainteresowania państwa i polityki krajowej integracją wewnętrzną Unii, zmniejszeniem gospodarczej roli rolnictwa itp. Zmiany, ewolucja i procesy

---

<sup>76</sup> Podsumowanie niniejsze dotyczy obu kolejnych publikacji, tj. zeszytu nr 125 z serii Program Wieloletni pt. *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej i strategia rozwoju rolnictwa polskiego* oraz zeszytu nr 126 z serii Program Wieloletni pt. *Zmiany i reformy WPR: konsekwencje dla rolnictwa i finansowania polityki rolnej*.

przystosowawcze zachodzące w ramach WPR charakteryzują się dużą częstotliwością i dynamiką zmian, pragmatycznym podejściem i szczegółowymi konsultacjami.

Za podstawowe uwarunkowanie potrzeby zmian WPR uznać można określone uprzednio ogólne wymogi strategii rozwoju rolnictwa europejskiego (zmiany proponowane w odniesieniu do całej UE) i strategii rozwoju rolnictwa polskiego, jako uwarunkowania kształtowania Narodowej Polityki Rolnej. Narodowa Strategia Polski określa, iż podstawowym zadaniem rolnictwa i przemysłu spożywczego jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju, dążenie do uzyskania przynajmniej parytetowych dochodów rodzin rolniczych i związanych z gospodarką żywnościową, zaś istotnym środkiem realizacji tej strategii jest integracja w ramach UE i wykorzystanie szans, jakie niesie Wspólna Polityka Rolna, tj. efektywne wykorzystanie funduszy strukturalnych, dopłat bezpośrednich i polityki eksportowej rolnictwa w ramach UE i poza obszar UE. Jest to koncepcja modernizacyjnej i rozwojowej filozofii oraz strategii rozwoju rolnictwa polskiego. Strategia ta zdefiniowana została też jako konwergencyjno-rozwojowa, tj. sposób doganiania i modernizacji wyrównującej i równoważącej całą gospodarkę, w tym rolno-żywnościową i obszarów wiejskich. Z tego także wynika szansa sformułowania zintegrowanej syntezy współczesnych uwarunkowań koncepcji i dróg rozwoju rolnictwa w warunkach UE (proces integracji) i współczesnego procesu globalizacji. Przypomnieć można, iż określa to nowe uwarunkowania strategii rozwoju polskiej gospodarki rolno-żywnościowej i jest punktem zwrotnym zdecydowanego stawiania na plan pierwszy zintegrowanej gospodarki żywnościowej (agrobiznes) i rolniczej gospodarki nieżywnościowej.

Kolejne większe zmiany WPR, określane jako reformy, lub bieżące zmiany o mniejszej skali lub zakresie wnikają z uwarunkowań kształtujących polską politykę rolną oraz jej finansowanie i bieżących potrzeb funkcjonowania tej polityki. Zarówno dyskusje jak i decyzje w tym zakresie nawiązują do problemów i uwarunkowań, jakie pojawiają się w rolnictwie UE-27 lub w poszczególnych państwach, np. w Polsce. Analiza genezy i uzasadnień zachodzących zmian WPR, ze szczególnym uwzględnieniem ocen i propozycji prowadzonych w związku z przeglądem WPR (*Health Check*) obejmują także analizę stanowiska Polski wobec projektowanych zmian oraz przewidywanych konsekwencji. Analiza zmian WPR dotyczy tu problemów, potrzeb i uwarunkowań rozwoju polskiego rolnictwa, możliwości finansowania rozwoju i zmian WPR i krajowej polityki rolnej oraz ich znaczenia dla polskiego rolnictwa i sposobów jego finansowania.



Z dotychczasową ewolucją WPR, jej przyszłością i zmianami związane były i są pytania dotyczące np:

- określenia czy WPR ma być rozszerzona czy też ograniczana na rzecz jej zastąpienia przez rolnicze i nierolnicze polityki narodowe,
- kontynuowania wysokiego poziomu wydatków publicznych na rzecz WPR czy zmniejszenia środków przeznaczonych na rolnictwo i przesunięcie ich np. na realizację prorozwojowych celów Strategii Lizbońskiej,
- udzielania w ramach WPR pomocy dużym beneficjentów, czy jej ograniczanie i kierowanie strumieni płatności główne np. do gospodarstw produkujących na rynek,
- jak zharmonizować WPR z polityką rozwoju obszarów wiejskich, tj. utrzymać właściwe relacje pomiędzy wymogami i możliwościami rozwojowymi filaru I i II WPR,
- w różnych państwach UE pojawiają się grupy polityczne i partie przeciwnie UE lub WPR, co stwarza dylemat konfrontacji tendencji integracyjnych i dezintegracyjnych oraz dylemat różnicy pomiędzy koncepcją integracji o szerszym merytorycznym zasięgu (głębokiej) i integracji mniej intensywnej (płytkiej).

Do pytań tych i ich interpretacji nawiązywano możliwie często w całym niniejszym opracowaniu. Jednocześnie zróżnicowany poziom gospodarczy państw UE-27 i krótki okres ich wspólnej drogi rozwojowej, ale także wzajemna niedojrzałość do pełnej likwidacji źródeł nieporozumień i konfliktów powodują, iż pojawiały się kontrowersje dotyczące praktycznych spraw ekonomicznych, np. cen, rynków, kwot produkcyjnych lub kwot połowowych. Osłabia to akceptację wspierania pozytywnych dążeń, rozwiązań i celów Wspólnot Europejskich.

W debacie nad Wspólną Polityką Rolną po roku 2013 Polska wypowiada się za zachowaniem wspólnotowego charakteru WPR, przede wszystkim w zakresie finansowania. Dotyczy to utrzymania dotychczasowej skali finansowania WPR z budżetu UE, zapewnienia równych warunków konkurencyjności na jednolitym rynku europejskim, a także możliwie najszybszego wyrównania stawek płatności w całej UE. Polska zgłasza także propozycje dążące do wprowadzenia jednolitej stawki płatności bezpośrednich dla wszystkich państw członkowskich, a tym samym zapewnienia korzystnych warunków funkcjonowania dla rodzinnych gospodarstw rolnych. Polska wypowiada się także za systemem płatności nie nawiązujących do historycznych poziomów referencyjnych powodujących niekorzystne zróżnicowanie płatności dla polskiego rolnictwa. Zróżnicowanie stawek płatności powinno nawiązywać do wymogów środowiskowych, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt.

Jak łatwo zauważyć jest to promocja mechanizmu wyrównania finansowych warunków UE, co zapewne napotka sprzeciw ze strony głównych płatników netto do budżetu Unii.

Coraz bardziej powszechne jest przekonanie, iż Wspólna Polityka Rolna i objęcie tą polityką polskiego rolnictwa było i jest szansą rozwoju produkcyjnego i społecznego polskiej gospodarki rolnej. WPR jest polityką, która od lat 50. ub. wieku kształtuje rozwój, modernizację i restrukturyzację rolnictwa państw UE w korzystny sposób. Jednocześnie rozwój rolnictwa jest podstawą rozwoju i urbanizacji wsi, poprawy warunków bytowych ludności rolniczej i wiejskiej, kształcenia oraz awansu zawodowego i życiowego młodzieży wiejskiej<sup>77</sup>.

W obecnym okresie WPR zarówno w zakresie odnoszącym się do ogólnych zasad, rozwiązań i ocen tej polityki, jak też szczegółowych działań praktycznych, np. źródeł jej finansowania, zarówno w części płaconej z budżetu UE jak i środków krajowych, występują istotne problemy będące ważną częścią każdej polityki rolnej. W pierwszym rządzie zwraca uwagę, iż znaczna część problemów wynikających z analizy stanu i ewolucji WPR dotyczy krajów członkowskich UE-15 (do 2004 r.) i w ograniczonym zakresie odnosi się do 12 nowych państw Unii, które uzyskały członkostwo w latach 2004-2007, w tym także dotyczy to Polski.

Nowe kraje członkowskie znajdują się na etapie wzrostu skali przyznawanych środków, zaś w najtrudniejszy okres wejdą od 2014 r., gdy w całej Unii może nastąpić przejście do fazy obniżania unijnych (wspólnotowych) środków budżetowych przeznaczonych na realizację dotychczasowych celów WPR finansowanych z budżetu UE. Opracowane w latach 2008-2009 propozycje wynikające ze średniookresowej oceny WPR jednoznacznie akcentują możliwość zapoczątkowania tendencji restrukturyzacji i wygaszania, tj. zmniejszenia budżetu Unii, szczególnie w części przeznaczonej na finansowanie rolnictwa. Jest to jednocześnie uzasadnienie znaczenia, jakie przywiązywano do przygotowania ze strony polskiej wymienionej oceny oraz jak, przy odpowiedniej argumentacji ekonomicznej i działaniu politycznym, zapewnić uzyskanie akceptacji i realnych programów finansowanie procesu restrukturyzacji i unowocześnienia rolnictwa w Polsce po 2013 r. Jest to w latach 2009-2013 najważniejszy element dyskusji i programów przygotowanych na lata 2014-2020. Ze strony polskiej, niezbędne jest zrozumienie, iż poza okresem 2007-2013, Polska zapewne nie będzie już miała realnych

---

<sup>77</sup> Por. F. Tomczak, *Polskie przesłanki zmian WPR*, [w:] M. Kłodziński (red.): *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, IRWiR, Warszawa 2008.

szans tak wielkiego wpływu i zrozumienia, jaki występuje w obecnym okresie budżetowym. Jest to pierwszy okres poakcesyjny, zrozumiały jeszcze pod względem ekonomicznym przez kraje UE-15, ale rozumienie to będzie się zmniejszało w miarę wydłużania stażu członkowskiego Polski w UE.

Ogólna strategia, zasady i mechanizmy funkcjonowania i realne doświadczenia dotychczasowej realizacji WPR, w tym „starych” krajów Unii, wskazują na zróżnicowanie i zrozumienie nie tylko celów strategicznych, ale – co jest bardziej optymistyczne – pozytywną ogólną akceptację europejskiego modelu rolnictwa, przy występującej ograniczonej wiedzy o zasadach funkcjonowania i ewolucji WPR w konfrontacji z rzeczywistymi potrzebami wsi i rolnictwa w procesie jej praktycznej realizacji, szczególnie w biedniejszych państwach UE. W Polsce dodatkowo występują komplikacje związane z dużym zakresem niedostatków w dziedzinie merytorycznej wiedzy o rolnictwie krajowym i światowym, a także realnym funkcjonowaniu i znaczeniu WPR w kształtowaniu rozwoju i równowagi gospodarczej „starych” państw Unii Europejskiej. Polska ekonomia agrarna znajduje się jednocześnie na etapie najbardziej trudnej i bolesnej konfrontacji okresu dynamizacji zmian zachodzących w relatywnie biednym, tradycyjnym chłopskim rolnictwie rodzinnym, wobec zapoczątkowanych i zaawansowanych europejskich i światowych procesów integracyjnych i globalizacyjnych całej gospodarki, w tym także gospodarki rolniczo-żywnościowej.

Możemy już także (2009 r.) w pewnym zakresie oceniać dotychczasowy etap dyskusji analizującej WPR po 2004 r. Kilka zjawisk wzbudza tu szczególne zainteresowanie. Po pierwsze – Polska po raz pierwszy uzyskała bezpośredni dostęp do szczegółowych dyskusji, opinii i materiałów z najwyższego szczebla administracyjnego UE i może w tych dyskusjach uczestniczyć na pełnych prawach członkowskich. Po drugie – po raz pierwszy mamy szansę współdecydowania o przyjmowanych rozwiązaniach i wpływ na ich treść merytoryczną. Po trzecie – występuje jednak niezbyt jasne zdefiniowanie charakteru relacji, interpretacji i oceny podejmowanych propozycji z punktu widzenia tych zagadnień, które odnoszą się do Unii a które do kraju. W związku z napływem dużej ilości materiałów analitycznych (a zdumiewająca jest liczba ośrodków zajmujących się kwestiami europejskiej i krajowej polityki rolno-żywnościowej funkcjonujących w Polsce, Europie i na świecie), można stwierdzić obecnie duży zakres wzajemnego ograniczenia wiedzy o rolnictwie, polityce rolnej i wsi w krajach Europy Wschodniej i Zachodniej, a także teoretycznego i praktycznego dorobku naukowego tych dziedzin w poszczególnych krajach. Tym niemniej krajowe ośrodki analityczne dysponują już bogatymi materiałami i doświadczeniami krajowymi i zagranicznymi, które

są dostępne. To nie uwalnia jednak polskich dyskusji, propozycji i opinii od uproszczeń, koncentracji na bieżących problemach, szczegółach finansowych np. dotyczących dopłat (wysokość, zakres, procedury finansowe itp.) oraz ogólnych zastrzeżeń często występujących przeciw zasadom WPR i UE.

Zróznicowany poziom gospodarczy krajów UE-27 i krótki okres wzajemnej, wspólnej integracyjnej drogi rozwojowej, ale także wzajemna niedojrzałość do pełnej likwidacji źródeł konfliktów i nieporozumień w ramach UE (np. wobec zróżnicowania ekonomicznego) powodują, iż pojawiają się kolejne trudności dotyczące bieżących i praktycznych spraw ekonomicznych, np. cen, rynków, kwot produkcyjnych, opłat lub kwot połowowych, podobnie jak stosunków z rynkami zewnętrznymi, wpływów np. skrajnych ugrupowań lub poglądów antyintegracyjnych UE, względnie ideologicznych, narodowych, osłabiających akceptację, zrozumienie i solidarność we wspieraniu pozytywnych dążeń, rozwiązań i celów Wspólnot Europejskich. Obecny etap dyskusji o polskiej polityce rolnej oraz rozwoju wsi i rolnictwa zdominowany jest i będzie w najbliższych latach, przez pytanie, jak w efektywny i sprawny organizacyjny sposób wykorzystać środki Unii Europejskiej, które są do dyspozycji Polski w latach 2007-2013, oraz w jaki sposób przygotujemy się do zmiany kolejnego etapu wspólnej polityki rolnej po 2013 r.

Podstawowe założenia i kierunki polityki Unii Europejskiej wobec rolnictwa i obszarów w wiejskich wymagają współdziałania i harmonizacji różnorodnych działań krajowych i wspólnotowych. Dotyczy to np. potrzeby utrzymania potencjału produkcji rolnej w Europie na poziomie umożliwiającym zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego UE, ale także ich pozytywne powiązanie z potrzebami żywnościowymi świata.

Wskazuje to, że WPR będzie kontynuowana, sądząc z doświadczeń, po 2013 r., chociaż będzie poddana znacznym działaniom reformatorskim. Mimo wspólnotowości polityki rolnej w UE, istnieje duże miejsce na inicjatywy i działania krajowe w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich. Wejście Polski do UE nie może zwalniać jednostek i instytucji krajowych od intensywnej pracy nad kształtem zarówno unijnej polityki rolnej, jak i nad krajową polityką rolną. Główny ciężar pozytywnej argumentacji w tym zakresie muszą ponosić nowe państwa członkowskie UE, w tym Polska.

Ocena, debata i decyzje dotyczące przyszłości WPR uwidaczniają korzyści i problemy dotychczasowych jej doświadczeń dla najwyżej rozwiniętych państw UE i grupy państw znajdujących się na niższym poziomie rozwoju, w tym także Polski. Dla Polski szczególnie ważne są sformułowania argumentów i uzasadnień kontynuacji oraz zwiększenia nakładów finansowych na tą politykę w celu przyspieszenia wyrównania poziomu rozwoju rolnictwa

polskiego z rolnictwem najbogatszych państwa UE. Polska ciągle musi podkreślać swoje możliwości, szanse i chęci pełnego uczestnictwa w rozwoju gospodarczym UE, poszukiwaniu możliwości włączenia polskiego potencjału rolno-żywnościowego w system zintegrowanego rynku europejskiego i realizację tym sposobem własnych chęci i nadziei przyspieszenia rozwoju i wyrównania stanu ekonomicznego kraju do poziomu najwyższej rozwiniętych gospodarczo społeczeństw Unii Europejskiej.

Całą ocenę obecnego etapu dyskusji i kształtowania WPR oraz uwarunkowań jej rozwoju, a także interpretację argumentów decyzji WPR i NPR rozpatruje się z punktu widzenia podstawowych uwarunkowań miejsca rolnictwa polskiego i UE na ekonomicznej drodze rozwojowej współczesnego rolnictwa światowego oraz zróżnicowania podstawowych wskaźników ekonomicznych państw członkowskich UE. To zaś miejsce, a także możliwości jego zmiany, zależą od poziomu ogólnego rozwoju gospodarczego. Najwyższe zaś wskaźniki z tegoż zakresu lokują Polskę na końcowych pozycjach w rankingu państw EU-27, zaś pod względem wydajności pracy w rolnictwie zamykają listę wszystkich państw UE.

WPR jest też, jak wynika z tendencji ewolucji tej polityki, przykładem skomplikowania ustaleń prawnych i rozwiązań polityki agrarnej. Z tych względów wynika presja i potrzeba uproszczenia i modernizacji WPR, związanej dodatkowo z przyspieszeniem procesów transformacyjnych w gospodarce światowej, wyzwaniach procesów globalizacyjnych i procesu rozszerzania Unii oraz permanentnych problemów finansowych poszczególnych krajów świata (np. kryzys finansowy 2008/2009). Przypomnieć należy, że rolnictwo napotyka na inne nowe problemy wpływające na tę gospodarkę i kreujące nowe wyzwania np. wobec zmian klimatycznych czy ograniczeń zasobów wodnych. Także zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych państw UE tworzy specyficzne uwarunkowania rozwoju rolnictwa w państwach członkowskich Unii.

Dotychczasowy staż członkostwa Polski w UE można w przybliżeniu ocenić poprzez jego rezultaty, przypominając dyskusje dotyczące szans, wyzwań i zagrożeń związanych z akcesją Polski do UE. Szanse i wyzwania definiowane były jako zestaw doświadczeń i przewidywań dotyczących przyspieszenia ogólnego rozwoju gospodarczego Polski, szans rynkowych rolnictwa i gospodarki żywnościowej na wspólnym rynku, możliwości zmian struktury agrarnej, funkcjonowania systemu finansowego rolnictwa w UE dla stabilizacji rynku oraz regulacji rynkowych i produkcyjnych a także dopłat jako czynników regulacyjnych produkcji i dochodów rolniczych. W ekonomice produkcji rolnej występuje szczególna spirala uwikłań: rolnik – koszty

– ceny zbytu – reprodukcja gospodarcza – rodzina rolnika – społeczeństwo, a rozwiązanie i uproszczenie tych uwikłań jest podstawowym zadaniem nauk ekonomiczno-rolniczych.

Doświadczenia realizacji WPR a uprzednio polityki krajowej oraz inne doświadczenia światowe wskazują, że nie ma idealnego modelu gospodarstwa rolnego i rolnictwa jako działu gospodarki narodowej, co oznacza także, iż nie ma idealnego stałego modelu polityki rolnej i nie ma też zrozumienia i zdefiniowania co to znaczy „idealny model” (lub właściwy model) w gospodarce wolnorynkowej i integrującej się regionalnie np. w ramach UE. Tym niemniej z najogólniejszych obecnych ekonomicznych ocen krajowych i międzynarodowych, wynika, iż działanie i system WPR Unii Europejskiej, funkcjonuje według mechanizmu zapewniającego realizację ogólnych celów współpracy i integracji europejskiej w interesującym nas zakresie. Zostały bowiem zrealizowane podstawowe cele pierwotne WPR, tj. budowa nowoczesnego, wysoko produkcyjnego rolnictwa, rozwiązania problemu żywnościowego, techniczna i strukturalna restrukturyzacja rolnictwa itp. W konsekwencji nastąpiło przejście do współczesnej ekonomiki wytwarzania produktów rolnych i problemów związanych z nadwyżkami produkcji: korzyści jakie kraje Unii uzyskują poprzez zwiększenie konkurencyjności rynkowej, ograniczanie poprzez system interwencyjny WPR autonomii i izolacji poszczególnych krajów w ramach UE oraz włączenie gospodarki rolniczej i żywnościowej w światowy nurt globalizacyjny.





## Bibliografia

1. Adamowicz M., *Teoretyczne uwarunkowania rozwoju rolnictwa z uwzględnieniem procesu globalizacji i międzynarodowej integracji*. Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G, t.94, z. 2/2008.
2. Adamowicz M., (red.), *Wspólna Polityka rolna Unii Europejskiej. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty*. SGGW, Warszawa 2009.
3. *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2008 roku*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009
4. *A Vision for the Common Agricultural Policy*. DEFRA. London 2005.
5. Bąk H., G. Wojtkowska-Łodej, *Gospodarka Polski w Unii Europejskiej w latach 2004-2006, Wybrane zagadnienia*. SGH, Warszawa 2007.
6. Blair T., *Vision of the UK Presidency of The EU*, [www.britischebotschaft.de/eu/news](http://www.britischebotschaft.de/eu/news).
7. Borkowski S., *Traktat z Lizbony a wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*, Wspólnoty Europejskie, Nr 2/2008.
8. Brzóska M., *Przesłanki i problemy rozwoju obszarów wiejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, [w:] S. Zięba, A. Kowalski (red.), *Rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej obszarów wiejskich Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
9. Brzóska M., *Przesłanki i problemy rozwoju obszarów wiejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, [w:] S. Zięba, A. Kowalski (red.), *Rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
10. Brzóska M., Gorzelak E., Mazurkiewicz M., Tomczak F., *Szanse i zagrożenia polskiego rolnictwa na tle warunków i zasad Wspólnej Polityki Rolnej*. Polska Rada Rolna, Warszawa 2003.
11. Brzóska M., Nurzyńska, J., *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej a polskie rolnictwo. Rozważania o korzyściach kosztach*. UKiE, Warszawa 2002.
12. Buckwell A., *The Next Steps In The CAP Reform*. Euro Choices, vol. 6, 2007, nr 2.
13. Cardwell M., *The European Model of Agriculture*, Oxford University Press 2004.
14. *Cele Staretygii Lizbońskiej a Wspólna Polityka Rolna*. Oprac. SAEPR/FAPA, Warszawa 2008.

15. Chmielewska-Gill W., *Wspólna Polityka Rolna po roku 2013*. SAEPR, Warszawa 2008.
16. Chmielinski P., *Polityka spójności, wspólna polityka rolna a rozwój obszarów wiejskich. Razem czy osobno? Polityka Spójności – Ocena i Wyzwania*. Min. Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
17. Csaki C., *CAP Time Line: Selct Events*. Euro Choices, vol. 7, 2008, nr 2.
18. Czykier-Wierzba D., *Wspieranie gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej w latach 2000-2006*. Postępy Nauk Rolniczych, nr 2/2005.
19. Czykier-Wierzba D., *Finansowe instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Unii Europejskiej w latach 2007-2013*. Postępy Nauk Rolniczych, nr 5/2007.
20. Czykier-Wierzba D., *Finansowanie z budżetu Unii Europejskiej polityki strukturalnej w Polsce w latach 2007-2013*. Wieś i Rolnictwo, nr 3/2008.
21. Czyżewski A. (red.), *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro- i mikroekonomiczne*. Poznań 2007.
22. Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Poznań 2004.
23. Czyżewski A., Poczta A., *Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolniczo-żywnościowy w Polsce po wstąpieniu do UE*. Roczniki Naukowe SERiA 2007, t. IX, z. 1.
24. Czyżewski A., Stępień S., *Wydatki budżetowe UE w sektorze rolnym – rekomendacje do dyskusji nad „Health Check”*. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 2/2008.
25. Czyżewski A., Kułyk P., *Makroekonomiczne uwarunkowania budżetowego wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej i USA. Wnioski dla Polski*, [w:] U. Płowiec (red.), *Polityka gospodarcza a rozwój kraju*. PTE, Warszawa 2009.
26. Desjeux Y., Guyomard H., Latruffe L., *Agricultural Policy in France: from EU regulation to national design*. INRA, Raport dla IERiGŻ, Paryż 2007.
27. Drygas M., Rosner A. (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej*. IRWiR, Warszawa 2009.
28. Duczkowska-Piasecka M., *Unia Europejska. Organizacja – funkcjonowanie – korzyści*. ALMAMER, Warszawa 2009.
29. Dybowski G., *Zakres i swoboda decyzji narodowych odnośnie rozwoju obszarów wiejskich*. Pułtusk 2006.
30. Dybowski G. (red.), *Margines swobody dla strategii narodowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Doświadczenia wybranych krajów Unii Europejskiej*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

31. Dybowski G., Kobuszyńska M., Wieliczko B., *Swoboda decyzji narodowych odnośnie rynków rolnych*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
32. Dybowski G., Wieliczko B., *Swoboda decyzji narodowych odnośnie polityki rozwoju obszarów wiejskich*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.
33. *Dylematy uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej*. FAPA, Warszawa 2006.
34. *Działania Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na rzecz stabilizacji i rozwoju*. MRiRW, Warszawa 2009.
35. Grochowska R., *Reflections on the International Seminar „A future vision for the European Agriculture. The new Member States perspective”*, Warszawa 2009.
36. Guba W., *Czy Wspólna Polityka Rolna przetrwa przegląd budżetu Unii Europejskiej?*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Budżet Unii Europejskiej po 2013 roku. Implikacje dla Polski*. SGH, Warszawa 2008.
37. Guba W., *Przewidywany kształt WPR w latach 2013-2020 z uwzględnieniem polskich priorytetów*. [w:] M. Kłodziński (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*. IRWiR, Warszawa 2008.
38. Guba W. *Przebieg i wyniki dotychczasowej debaty w sprawie przyszłości WPR po 2013 r.* MRiRW, Warszawa 2009.
39. Guba W, Piskorz W., *Implikacje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski*. UKiE, Warszawa 2002.
40. *Główne elementy stanowiska Rządu w odniesieniu do pakietu legislacyjnego Komisji Europejskiej w ramach przeglądu WPR „Health Check” przyjęte przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 17 czerwca 2008 roku*. MRiRW, Warszawa 2008.
41. Hardt Ł., *Wspólna Polityka Rolna a polityka spójności w kontekście przeglądu budżetu UE*, *Więś i Rolnictwo*, nr 4/2008.
42. Hardt Ł., *Implikacje reformy Wspólnej Polityki Rolnej dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*. UKiE, Warszawa 2007.
43. Iszkowski K., *Dwa scenariusze dla Europy. „Reforma” Wspólnej Polityki Rolnej a logika unii walutowej*. [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, *Przyszłość Europy – Wyzwania globalne – Wybory strategiczne*. WSB, Nowy Sącz 2006.
44. Jurcewicz J., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Wspólna polityka rolna, Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004.
45. Kawecka-Wyrzykowska E. (red.), *Budżet Unii Europejskiej po 2013 roku. Implikacje dla Polski*. SGH, Warszawa 2008.
46. Kłodziński M. (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, IRWiR, Warszawa 2008.

47. Kowalski A. (red.), *Dostosowywanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej*. Warszawa 2003.
48. Krzyżanowski J., *Niektóre elementy reformy Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej – 2003*. Problemy Rolnictwa Światowego, t. XIII, SGGW, Warszawa 2005.
49. Kukliński A., Pawłowski K. (red.), *Przyszłość Europy. Wyzwania globalne. Wybory strategiczne*. WSB, Nowy Sącz 2006.
50. Latoszek E., *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*. Książka i Wiedza, Warszawa 2007.
51. Małysz J., *Bezpieczeństwo żywnościowe strategiczną potrzebą ludzkości*, ALMAMER, Warszawa 2008.
52. *Memorandum on the implementation of the future reformed CAP*. Council of European Union, Brussels 2006.
53. Nurzyńska I., *Nowe podstawy systemu finansowania rolnictwa i rozwoju wsi*. Polska wieś 2006. Raport o stanie wsi, Warszawa 2006.
54. *Ocena funkcjonowania WPR: propozycje legislacyjne*, Bruksela 2008.
55. Piskorz W., *Wspólna Polityka Rolna – z polskiej perspektywy*. Roczniki Naukowe SERiA, 2005, t. VII, z. 4.
56. Pietras J., *Przyszłość budżetu Unii Europejskiej. Spójność celów, polityki i finansów unijnych*. Europa-Centrum Strategii Europejskich. Warszawa 2008.
57. *5 lat Polski w Unii Europejskiej*. UKiE, Warszawa 2009.
58. Poczta W., *Rolnictwo polskie w przededniu integracji z Unią Europejską*, Poznań 2003.
59. Poczta W., Hardt Ł., *Skutki integracji Polski z UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich – próba oceny*. [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Doświadczenia pierwszego roku członkostwa*. UKiE, Warszawa 2005.
60. *Polska wieś i rolnictwo 2007. Raport z badań*. Wyd. Pentor, Warszawa 2007.
61. *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej wobec wyzwań oceny funkcjonowania WPR*. MRiRW, Warszawa 2007.
62. *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku – założenia wstępne i propozycje*. MRiRW, Warszawa 2008.
63. *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku*. MRiRW, materiały konferencyjne, Warszawa 2009.
64. *Pomoc krajowa i unijna*. ARiMR, Warszawa 2008.
65. Pouliquen A., *Rozważania na temat reformy Wspólnej Polityki Rolnej i jej konsekwencje dla rozszerzenia Unii Europejskiej*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 3, 1998.

66. *Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013*. Materiał informacyjny. MRiRW, Warszawa 2006.
67. *Przegląd budżetu UE. Raport o konsultacjach społecznych*. UKiE, Warszawa 2008.
68. Przygodzka R., *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Białystok 2006.
69. *Przyszłość polskiej polityki rolnej a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009*. UKiE, Warszawa 2007.
70. *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy. Dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008-2009*. Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2007.
71. Rosner A. (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*. IRWiR, Warszawa 2008.
72. Rowiński J., *Projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.
73. Rowiński J., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji)*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
74. Sawicki M., *Informacja o stanie rolnictwa polskiego*. Sejm RP, 10.10.2008.
75. *Stanowisko Polski w zakresie funkcjonowania WPR*. MRiRW, Warszawa 2008.
76. Stańko S., *Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju rolnictwa*. Roczniki Nauk Rolniczych, seria G, z. 2, 2008.
77. *Strategia Lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*. UKiE, Warszawa 2007.
78. *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*. MRR, Warszawa 2006.
79. Ślęzak R., *Unijno-narodowa pomoc dla polskiego rolnictwa (2004-2007)*. Realia i co dalej? Nr 1-2, 2007
80. Śliwa J., *Fundusze unijne bez tajemnic*. Warszawa 2008.
81. *The Health Check of the CAP reform. Impact assessment of alternative policy options*. Komisja Europejska, Bruksela 2008.
82. Tomczak F., *Wieś i obszary wiejskie a współczesne wyzwania globalizacyjne*, [w:] A. Czyżewski (red.), *Polska i rosyjska wieś w świetle wyzwań globalizacji*. Komitet Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 2009.
83. Tomczak F., *Rolnictwo a procesy transformacji i europejskiej integracji gospodarki polskiej 1989-2004*, [w:] *Polska transformacja ustrojowa. Próba dyskursu – zarys perspektyw*, Warszawa 2004.



84. Tomczak F., *Europejskie i światowe uwarunkowania rozwoju wsi i rolnictwa*, [w:] *Kwestia agrarna w Polsce i na świecie*. Suplement, SGGW, Warszawa 2006.
85. Tomczak F., *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.
86. Tomczak F., Wilkin J., *Integracja wsi i rolnictwa z Unią Europejską*. Ekspertyza PAN, Warszawa 2002.
87. Tracy M., *Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej*. Warszawa 1997.
88. *Trzy lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Bilans korzyści i kosztów społeczno-gospodarczych związanych z członkostwem Polski w UE*. UKiE, Warszawa 2007.
89. *Wczoraj, dziś i jutro naszego rolnictwa*. II Kongres Rolnictwa Polskiego. FAPA, Warszawa 2004.
90. Wieliczko B., *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej – ewolucja czy jedynie drobna korekta?* Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 1, 2004.
91. Wieliczko B., *Ewolucja wspólnotowych programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich*. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 1/2005.
92. Wieliczko B., *Wykorzystanie unijnego i krajowego wsparcia finansowego dla polskiej wsi i rolnictwa w 2007 roku*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
93. Wieliczko B., *Wykorzystanie unijnego i krajowego wsparcia rolnictwa w krajach OECD*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.
94. Wieliczko B., *Pomiar wsparcia rolnictwa w krajach OECD*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
95. Wigier M., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej oraz kierunki jej modyfikacji*. Studia i Raporty IUNG-PIB, z. 7, 2007.
96. Wilkin J., *Harmonizacja celów i zasad WPR oraz krajowej polityki rolnej w latach 2007-2020*. Ekspertyza IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
97. Wilkin J. (red.), *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*. Fundusz Współpracy, Warszawa 2005.
98. Wilkin J., *Ekonomia polityczna wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w nowych państwach członkowskich UE*. Ekspertyza dla UKiE, Warszawa 2008.
99. Wilkin J., *Ekonomia polityczna reform Wspólnej Polityki Rolnej*. Gospodarka Narodowa, nr 1-2/2009.
100. Wilkin J., *Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście europejskim i globalnym. Implikacje teoretyczne i praktyczne*. [w:] U. Płowiec, red., *Polityka gospodarcza a rozwój kraju*. PTE, Warszawa 2009.

101. Wilkin J., Tomczak F., *Integracja wsi i rolnictwa z Unią Europejską*. Heureka, nr 1-2/2002.
102. *Wizja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w rozszerzonej Europie. Synteza międzynarodowego raportu*. Wieś i Rolnictwo, nr 3, 2004.
103. *Wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich środkami krajowymi w krajach Unii Europejskiej*. SAEPR – FAPA, Warszawa 2006.
104. Woś A., *Możliwości prowadzenia przez Polskę Narodowej Polityki Rolnej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
105. *Wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013*. Dziennik Urzędowy UE, 28.11.2006 r.
106. *WPR. Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*. FAPA, Warszawa 2007.
107. Zegar J., *Przesłanki nowej ekonomiki rolnictwa*. Zagadnienia Ekonomii Rolnej, nr 3/2007.
108. Zięba S., Kowalski A. (red.), *Rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski w Unii Europejskiej*. ALMAMER, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład: 500 egz.*

*Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*