



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

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

nr 133

Warszawa 2009

***Synteza wyników badań
prowadzonych
w okresie 2005-2009***



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

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

***Synteza wyników badań
prowadzonych
w okresie 2005-2009***



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

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

***Synteza wyników badań
prowadzonych
w okresie 2005-2009***

*Autor syntezy:
dr Grzegorz Dybowski*



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

Warszawa 2009

Autorzy publikacji są pracownikami
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowego Instytutu Badawczego

Arkadiusz Orłowski jest pracownikiem Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego

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 było zbadanie możliwości realizacji specyficznych, krajowych strategii dzięki wykorzystywaniu marginesu swobody dla decyzji narodowych, pozostawionego państwom członkowskim Unii Europejskiej w regulacjach wspólnotowych dotyczących polityki względem rolnictwa i wsi.

Korekta

Barbara Walkiewicz

Redakcja techniczna

Leszek Ślipiński

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-013-5

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

<http://www.ierigz.waw.pl>

Spis treści

1.	Wprowadzenie	7
2.	Proces decyzyjny w Unii Europejskiej.....	11
3.	Wspólna Polityka Rolna – ewolucja i struktura	13
4.	Pierwszy filar WPR – polityka rynkowa	19
4.1.	Uwagi wstępne	19
4.2.	Nowy system wsparcia bezpośredniego	19
4.2.1	Ogólna koncepcja reformy WPR z 2003 roku	19
4.2.2.	Oddzielenie wsparcia od produkcji	20
4.2.3.	Wsparcie specyficzne w ramach Art. 68-72	23
4.2.4.	Uzupełniające narodowe dopłaty bezpośrednie	24
4.2.5.	Zarządzanie dopłatami bezpośrednimi	25
4.2.6.	Margines swobody dla decyzji narodowych	25
5.	Drugi filar WPR – polityka rozwojowa	29
5.1.	Główne priorytety polityki rozwojowej na lata 2000-2006	31
5.2.	Główne priorytety polityki rozwojowej na lata 2007-2013	35
5.2.1.	Działania przewidziane w okresie 2007-2013	35
5.2.2.	Nowe elementy w relacji do okresu 2000-2006	38
5.2.3.	Margines swobody dla decyzji narodowych	39
5.3.	Europejska Sieć Rozwoju Wiejskiego	40
6.	Finansowanie WPR i zarządzanie funduszami rolnymi	43
6.1.	Zasady wspólnego zarządzania finansowego	43
6.2.	Zarządzanie finansowe funduszem gwarancji EAGF	43
6.3.	Zarządzanie finansowe funduszem rozwoju EAFRD	44
7.	Doświadczenia wybranych państw Unii Europejskiej	47
7.1.	Uwagi wstępne	47
7.2.	Niemcy	47
7.3.	Francja	51

7.4.	Hiszpania	53
7.5.	Irlandia	56
7.6.	Uwagi końcowe	59
8.	Zmiany WPR, a finansowanie polityk narodowych	61
9.	Zakończenie	65
10.	Bibliografia	75

1. Wprowadzenie

Zadanie pt.: „Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez Polskę w ramach Wspólnej Polityki Rolnej” jest częścią tematu „Miejsce Polski na globalnym rynku żywnościowym” realizowanego w latach 2005-2009, w ramach programu wieloletniego: „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”. Przedmiot zadania obejmował następujące zagadnienia:

- ustalenie jaki zakres regulacji wspólnotowych pozostawiony został do decyzji rządów krajów członkowskich Unii Europejskiej, a jaki podlega wyłącznej kompetencji ponadnarodowych instytucji unijnych;
- ocenę elastyczności polityki unijnej w dostosowywaniu się do specyfiki poszczególnych krajów członkowskich;
- określenie możliwych kierunków dalszych zmian Wspólnej Polityki Rolnej rozszerzonej Unii Europejskiej oraz ich konsekwencji z punktu widzenia polskiej strategii rozwoju wsi i rolnictwa.

To ostatnie zagadnienie, stanowiące szersze tło dla całości rozważań, zostało w sposób bardziej szczegółowy przeanalizowane w wyodrębnionym merytorycznie podzadaniu pt.: „Zmiany Wspólnej Polityki Rolnej – konsekwencje dla polskiego rolnictwa i źródeł finansowania polityk narodowych”. Realizacja tego podzadania również zakończona została syntezą.¹

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej poprzedzone było nie tylko okresem przygotowawczym, niezbędnym dla dostosowania się do unijnego systemu², ale też długim okresem dyskusji nad bilansem korzyści i zagrożeń związanych z planowaną akcesją do Wspólnoty. W dyskusjach tych tzw. eurosceptycy wysuwali m.in. kwestię zagrożenia tożsamości narodowej, wyrażającej się także w zdolności do realizacji narodowych celów gospodarczych i społecznych. Leszek Kołakowski tłumaczy takie obawy w sposób następujący: „Opory przeciwko Unii Europejskiej powstawały i ciągle powstają z obaw

¹ Patrz: F. Tomczak: Synteza wyników badań prowadzonych w latach 2006-2009 w ramach zadania: *Zmiany Wspólnej Polityki Rolnej – konsekwencje dla rolnictwa i źródeł finansowania polityk narodowych*, Program Wieloletni, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

² Chodzi tu o okres stowarzyszenia Polski z Unią Europejską, jako kraju kandydującego do członkostwa.

przed utratą suwerenności państwowej, a także z irytacji w obliczu restrykcji i reguł narzucanych narodom przez biurokrację brukselską. (...) Nie ograniczenia narzucone przez innych i nie brak autarkii gospodarczej, dzisiaj niemożliwej, decydują o utracie suwerenności. Decyduje o tym niesamodzielność podejmowania decyzji.”³

Wraz z akcesją do Unii Europejskiej, która stała się faktem z dniem 1 maja 2004 roku, Polska przejęła tzw. dorobek prawny Wspólnoty, dokonując jego inkorporacji do własnego prawodawstwa. W zakresie regulacji dotyczących rolnictwa i obszarów wiejskich Polska wdrożyła Wspólną Politykę Rolną Unii Europejskiej (WPR), stawiając ją, zgodnie z zasadami wspólnotowymi, ponad narodową polityką rolną. Zasady i mechanizmy WPR muszą być stosowane na całym obszarze Unii Europejskiej. Obejmują więc wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty. W Polsce, podobnie jak w pozostałych nowych krajach Unii Europejskiej (tzw. UE-12), WPR jest wdrażana stopniowo, w przewidzianym w akcie akcesyjnym okresie przejściowym, a jej pełna implementacja ma nastąpić dopiero po 2013 roku.

Jednocześnie jednak rządy w nowych krajach członkowskich zostały wyposażone w określone narzędzia umożliwiające im wywieranie wpływu na politykę rolną w tym okresie. Można tu wymienić choćby możliwość uzupełniającego wykorzystywania własnych środków budżetowych oraz ich przesuwania z innych funduszy w ramach tzw. *top-ups*. Ponadto, realizacji narodowych strategii służą wynegocjowane warunki akcesji, pozwalające na stosowanie okresów przejściowych, wyłączeń z pewnych mechanizmów polityki unijnej i antycypację elementów reformy WPR, która w krajach UE-15 jest obecnie lub będzie dopiero wdrażana.

Celem podjętych badań było nie tylko zidentyfikowanie zakresu swobody dla decyzji narodowych w ramach obu filarów WPR, ale także poszukiwanie możliwości umiejętnego wykorzystywania unijnych regulacji i procedur dla jak najlepszej realizacji narodowych, specyficznych strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Przedmiotem badania było więc dociekanie czy w ramach regulacji Unii Europejskiej można znaleźć wystarczająco szeroki obszar pozostawiony dla decyzji narodowych, pozwalający na realizację narodowych celów. Ponadto, badanie zostało poszerzone o analizę doświadczeń, jakie w tym względzie uzyskały niektóre państwa członkowskie Wspólnoty.

Odpowiedź na tak postawione pytania może być formułowana w dwóch podstawowych kontekstach. Pierwszy dotyczy samego pojmowania narodowej strategii i polityki rolnej; drugi – zagadnienia: czy Unia Europejska jest

³ L. Kołakowski: *Czas ciekawy, czas niespokojny*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008.

rodzajem wspólnego (federalnego) państwa, w ramach którego poszczególne kraje mogą realizować częściowe interesy narodowe?⁴ Oba te aspekty wydają się zasadne w świetle prowadzonych badań. Podejmując decyzję o akcesji do Wspólnoty, Polska dokonała wyboru politycznego, ale także niejako zdefiniowania pojęcia narodowej strategii rolnej i wiejskiej. Wówczas bowiem świadomie uznano, że polska strategia rozwoju i interes narodowy są generalnie zgodne z tym, co reprezentuje i oferuje Wspólnota jako układ regionalny. Z całą pewnością bowiem jest to układ regionalny, a nie forma wspólnego państwa. Świadczą o tym choćby problemy związane z próbami wypracowania i uchwalenia unijnej konstytucji, czy też brak wspólnotowej polityki zagranicznej, podatkowej itp.⁵

W polityce rolnej i wiejskiej Unii Europejskiej, której Polska jest obecnie członkiem, można w uproszczeniu wydzielić trzy obszary kompetencyjne, a mianowicie:

- zastrzeżony do niemal wyłącznej regulacji przez instytucje unijne (mieszczą się tu działania pomocowe i interwencje dotyczące rynków towarowych i handlu zagranicznego towarami rolno-żywnościowymi),
- przeznaczony dla samodzielnych decyzji narodowych (obejmujący edukację, politykę socjalną),
- przeznaczony dla wspólnego decydowania (i współfinansowania) przez organy unijne i narodowe (polityka w zakresie ochrony środowiska, rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa wielofunkcyjnego itp.).

W niniejszym opracowaniu zajmujemy się pierwszym i trzecim z tych obszarów.

⁴ A. Woś: *Możliwości prowadzenia przez Polskę narodowej polityki rolnej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.

⁵ Taką opinię prezentuje wielu autorów, m.in. F. Tomczak, który stwierdza: „Unia Europejska nie jest strukturą państwową, ale unią państw zachowujących atrybuty suwerenności, stworzoną i ukształtowaną przez doświadczenia 50-lecia jej funkcjonowania.” Por. F. Tomczak: *Zmiany i reformy WPR: konsekwencje dla rolnictwa i finansowania polityki rolnej*, Program Wieloletni, nr 126, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

2. Proces decyzyjny w Unii Europejskiej

Przekazanie przez Polskę, w wyniku akcesji do Wspólnoty, znacznej części swych narodowych kompetencji w zakresie polityki rolnej organom Unii Europejskiej, skłania do szczególnego zainteresowania się procesem decyzyjnym Wspólnoty. Rozpatrując te kwestie, warto mieć na uwadze źródła prawa wspólnotowego i podstawowe zasady funkcjonowania tego ugrupowania.⁶

Pierwotnym źródłem prawa unijnego (*primary law*) są traktaty założycielskie Wspólnot. W okresie swego działania Wspólnoty powołały również szereg instytucji i wyposażyły je w uprawnienia legislacyjne i wykonawcze. Szczególnie uprawnione instytucje unijne w tym zakresie to: Rada Ministrów i Komisja Europejska oraz w nieco mniejszym stopniu Parlament Europejski.

Proces decyzyjny odnośnie wspólnej polityki rolnej (WPR) opiera się na inicjatywie Komisji, która ma wyłączną kompetencję do proponowania projektów wspólnotowych aktów prawnych. Parlament Europejski spełnia tu rolę konsultacyjną, a Rada – decyzyjną. Rada nie może jednak podjąć decyzji bez uprzedniej propozycji zgłoszonej przez Komisję. Poprawki do projektu wprowadzone przez Radę wymagają zgody Komisji. Z kolei Komisja może w każdej chwili dokonać modyfikacji własnego projektu w drodze negocjacji. Kiedy Rada podejmie decyzję, moc jej wdrożenia i zapewnienie niezbędnych do tego środków, należy do Komisji, która w tym względzie współpracuje z krajami członkowskimi. Wdrożenie nowo przyjętego uregulowania należy do administracji narodowych w poszczególnych krajach członkowskich. Ze względów politycznych, w Unii Europejskiej występują pewne ograniczenia. Wymagane jest mianowicie, aby ważne decyzje podejmowane były w wyniku negocjacji prowadzonych między państwami członkowskimi a Komisją.

Negocjacje są powszechnym mechanizmem zbliżania stanowisk we Wspólnocie. Na posiedzeniach Komitetów Zarządzających i Regulacyjnych, a także Grup Ekspertów Rolnych, przedstawiciele rządów narodowych mogą bezpośrednio wyjaśniać problemy swych krajów, które wymagają rozwiązania. Mogą też budować kontakty personalne. Techniczne przygotowanie decyzji, zasadza się na kontaktach roboczych oraz wymianie informacji mię-

⁶ Por.: E. Synowiec: *System prawny Wspólnot Europejskich*, [w:] *Unia Europejska – przygotowania Polski do członkostwa*, IKiCHZ, Warszawa 2001.

dzy ekspertami krajów członkowskich i Komisji. Dzieje się to najczęściej w ramach Grup Roboczych. Rola delegacji narodowych na forum Rady Ministrów Rolnictwa oraz grup technicznych jest ogromna. Niezbędna jest tu jednak właściwa strategia danego państwa i jasno sformułowane stanowisko, które jest następnie prezentowane i wspierane na każdym forum rozmów prowadzonych w trakcie procesu decyzyjnego.

W procesie permanentnych negocjacji, rządy narodowe muszą mieć zapewnioną bardzo dobrą koordynację i szeroki konsensus polityczny, zarówno w okresie przygotowywania stanowiska, jak i jego konsekwentnej obrony. Trzeba dążyć do zbudowania dobrych relacji oraz więzi z Komisją, zapewniających kanały dwustronnego przepływu informacji. Kluczowe znaczenie ma również szerokie zaangażowanie wokół narodowego punktu widzenia, innych państw Unii Europejskiej, podzielających takie podejście. Pozwala to unikać tzw. „sytuacji wyjątkowych”, skutkujących sztywnością narodowych stanowisk prezentowanych w końcowych etapach procesu negocjacyjnego, co zwykle ma negatywne konsekwencje w przyszłości.⁷

Prawo tworzone przez unijne instytucje to prawo wtórne (*secondary law*). Opiera się ono na następujących zasadach:

- subsydiarności – mówi ona, że w dziedzinach, które nie podlegają wyłącznej kompetencji Wspólnoty, ta powinna podejmować działania tylko wówczas, gdy cele takich działań nie mogą być w wystarczającym stopniu osiągnięte przez poszczególne państwa członkowskie i mogą być lepiej zrealizowane przez Wspólnotę;
- bezpośredniego skutku – oznacza to, że akt prawny wydany przez organy Unii Europejskiej, ma bezpośredni wpływ na wewnętrzny porządek prawny państwa członkowskiego, a podmioty mogą przed sądami krajowymi odwoływać się do prawa wspólnotowego;
- prymatu prawa wspólnotowego nad prawem krajowym – oznacza to, że państwa członkowskie ograniczyły swe suwerenne prawa na rzecz nowego porządku międzynarodowego ustanowionego przez Wspólnotę.

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej bazuje na obu źródłach wspólnotowego prawa. Obejmuje ona działania wspierające zarówno w sferze polityki rynkowej (pierwszy filar), jak i w sferze polityki rozwojowej (drugi filar), służące realizacji celów określonych w Traktacie ustanawiającym Wspólnoty Europejskie. Proporcje między tymi filarami WPR zmieniają się w procesie jej reformowania i w miarę zmian warunków wewnętrznych i zewnętrznych, w jakich funkcjonuje unijny sektor rolny i wiejski.

⁷ E. Synowiec, op. cit.

3. Wspólna polityka rolna, ewolucja i struktura

WPR, tworzona na szczeblu unijnym, przez przedstawicieli państw członkowskich Wspólnoty, a wdrażana na szczeblu krajowym przez poszczególne rządy narodowe, od samego początku miała jasno sprecyzowane cele i elastycznie dostosowywała się do zmieniających się potrzeb rolnictwa. Cele te, zostały zapisane w Art. 33 Traktatu Rzymskiego jako:

- wzrost wydajności produkcji rolnej przez promowanie postępu technicznego i optymalnego wykorzystania nakładów produkcyjnych,
- zapewnienie właściwego standardu życia mieszkańcom wsi,
- stabilizacja rynków produktów rolnych,
- zapewnienie konsumentom zaopatrzenia w żywność po racjonalnych cenach.

Dla realizacji tych celów ustanowiona została wspólna organizacja rynków rolnych (Art. 34 Traktatu). Przyjmowała ona różne formy na poszczególnych rynkach, jednak generalnie sprowadzała się do przestrzegania przez państwa członkowskie jednolitego zestawu zasad dotyczących danego rynku na obszarze całej Wspólnoty⁸ lub obowiązkowej koordynacji reguł występujących na narodowych rynkach.⁹

WPR powstała w latach 50., w sytuacji niedostatecznej podaży żywności spowodowanej szkodami, jakie wojna wyrządziła w europejskim rolnictwie. Pierwszym priorytetem WPR była więc promocja wzrostu produkcji surowców rolnych, do poziomu gwarantującego zaopatrzenie konsumentów w żywność po przystępnych cenach. Drugim priorytetem było zwiększenie rentowności produkcji rolnej, przez udzielanie rolnikom celowych dotacji i wprowadzenie gwarantowanych cen zbytu surowców rolnych. Dotowane były głównie: restrukturyzacja działalności rolnej, inwestycje służące powiększaniu gospodarstw, modernizacja stosowanych technologii, poprawa zarządzania, wczesne emerytury dla rolników, szkolenia zawodowe oraz

⁸ Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) od 1967 roku przekształciła się we Wspólnotę Europejską (WE), a od ratyfikacji traktatu z Maastricht w 1993 roku, w Unię Europejską (UE).

⁹ Por.: W. Zapędowski: *Możliwości kształtowania WPR w świetle procesu WTO*. Ekspertyza wykonana dla IERiGŻ-PIB, Genewa 2006.

regiony o trudnych warunkach dla rolnictwa. Cel zwiększenia produkcji rolnej i zapewnienia pełnej samowystarczalności tej produkcji, osiągnięty został w latach 80.¹⁰

Rozwój gospodarczy Europy Zachodniej i zmniejszający się w wyniku tego udział rolnictwa w gospodarce, zmienił optykę w postrzeganiu tego sektora i jego roli. Maląo zagrożenie brakiem żywności, rosła troska o jej jakość, sposób produkcji i wpływ na środowisko naturalne. Dalsze stosowanie dotychczasowego instrumentarium WPR, nastawionego na wspieranie rozwoju produkcji, prowadziło do gromadzenia się nadmiernych zapasów produktów rolnych. Ich zagospodarowanie stawało się coraz bardziej kosztowne. Sztucznie wysokie ceny wewnętrzne we Wspólnocie, których zadaniem była promocja produkcji, powodowały, że eksport towarów rolnych do krajów trzecich możliwy był jedynie przy zastosowaniu dopłat (subwencji) eksportowych wyrównujących niekorzystne dla eksporterów, różnice cen między rynkiem unijnym i światowym. Niezbędna była też ochrona wewnętrznego rynku rolno-spożywczego przed konkurencją tańszego importu, pochodzącego z rynku światowego. Instrumentami takiej ochrony były wysokie cła i bariery pozacelne¹¹. Z jednej strony stanowiło to duże obciążenie dla unijnego budżetu, z drugiej zakłócało funkcjonowanie globalnego rynku żywnościowego. WPR musiała więc ulec zmianom uwzględniającym wyraźnie rysujące się nowe cele i dostosowującym do nich narzędzia i mechanizmy.

Pierwszą próbę reform podjęto w 1968 roku w ramach tzw. Planu Mansholta. Jej celem było zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie i konsolidacja gospodarstw rolnych.¹² Wielu istotnych zmian dokonano jednak dopiero w połowie lat 80. W 1985 roku Komisja Europejska przygotowała propozycję reformy, która po raz pierwszy zakładała ograniczenie produkcji rolnej.¹³ Po długich dyskusjach, w 1988 roku uzgodniono redukcję wydatków ponoszonych na finansowanie WPR. Było to w dużym stopniu związane z procesem rozszerzania Wspólnoty o kolejne państwa członkowskie: Grecję w 1981 roku oraz Hiszpanię i Portugalię w 1986 roku.

Jednak punktem zwrotnym w wyznaczaniu strategii dalszego rozwoju WPR, okazał się Szczyt Ziemi zorganizowany w Rio de Janeiro w 1992 roku. Na szczycie tym podniesiona została bowiem niezwykle ważna kwestia ko-

¹⁰ *Agricultural Policy Design and Implementation*, OECD, Paryż 2008.

¹¹ Przede wszystkim zmienne opłaty importowe (variable import levies) – pozwalające na dostosowywanie poziomu ochrony rynku do aktualnych potrzeb – ale także ograniczenia ilościowe importu, ceny minimalne, dobrowolne redukcje eksportu do Wspólnoty.

¹² W. Zapędowski, op. cit.

¹³ *Perspectives for the Common Agricultural Policy*, Bruksela 1985.

nieczności prowadzenia gospodarki rolnej w sposób bardziej przyjazny dla środowiska naturalnego. W następstwie tego, w nowej strategii polityki Unii Europejskiej wobec wsi i rolnictwa, główne priorytety WPR uległy zmianie z pro-produkcyjnych na pro-środowiskowe. Jednocześnie było to zgodne z sytuacją popytowo-podażową na rynkach rolnych Wspólnoty.

Dzięki wprowadzeniu do instrumentarium WPR mechanizmów ograniczających produkcję i kontrolujących jej wielkość, udało się zmniejszyć kosztowne nadwyżki podaży surowców rolnych. W efekcie reformy MacSharry'ego z 1992 roku, rolnicy musieli zwracać uwagę na praktyki rolne przyjazne dla środowiska oraz w większym stopniu uwzględniać w swych decyzjach produkcyjnych sytuację na rynkach zbytu i zmieniające się potrzeby społeczeństwa. W zamian otrzymali dopłaty wyrównawcze, rekompensujące negatywne skutki dla dochodów gospodarstw rolnych, jakie wynikały ze zmiany priorytetów w polityce rolnej Wspólnoty.

Kolejna zmiana priorytetów w procesie reformowania WPR nastąpiła w ramach tzw. Agendy 2000. Tym razem została ona wymuszona rozwojem i liberalizacją międzynarodowego handlu rolnego, jaki nastąpił w wyniku przyjęcia zobowiązań Rundy Urugwajskiej GATT i powstania Światowej Organizacji Handlu (WTO)¹⁴. W warunkach konieczności zapewnienia większego dostępu do wewnętrznego rynku, obniżenia taryf celnych i likwidacji pozacelnych barier w handlu zagranicznym, przy równoczesnym ograniczeniu subwencji eksportowych oraz redukcji wsparcia krajowego udzielanego unijnym rolnikom, nowym głównym priorytetem WPR stał się wzrost konkurencyjności wspólnotowego rolnictwa. Wprowadzono też drugi istotny element polityki wobec wsi i rolnictwa, a mianowicie wsparcie dla rozwoju obszarów wiejskich. Rolnicy uzyskali pomoc w restrukturyzacji gospodarstw, różnicowaniu produkcji, poprawie marketingu produktów rolnych. Jednocześnie, ustanowiony został próg budżetowy, limitujący koszty WPR, coraz silniej krytykowane przez podatników w państwach, będących głównymi płatnikami netto do unijnego budżetu.

W 2003 roku, stając w obliczu perspektywy dalszej liberalizacji światowego handlu rolnego po zakończeniu negocjacji prowadzonych w ramach Rundy Doha WTO¹⁵, a przede wszystkim największego w historii Wspólnoty jej rozsze-

¹⁴ W 1986 roku rozpoczęła się największa z rund negocjacyjnych GATT, Runda Urugwajska. Po raz pierwszy obejmowała ona również koncesje dotyczące sektora rolnego: dostęp do rynku, wspieranie producentów rolnych, subwencje eksportowe. Wpływ Porozumienia ws. Rolnictwa na możliwości regulowania tych trzech obszarów WPR był istotny. Por.: S. Tangerman: *European Union Perspective*, Fokus nr 1, 2002.

¹⁵ Rokowania te stanowią kontynuację procesu liberalizacji zapowiedzianą w Porozumieniu Rundy

rzenia o dwanaście państw Europy Środkowej, Unia Europejska podjęła kolejną, gruntowną reformę WPR. Jej istotą było odejście od sektorowego (produkcyjnego) wspierania rolników i stopniowe oddzielenie tego wsparcia od produkcji rolnej. Ponadto, wprowadzona została zasada, iż rolnik uzyskujący pomoc musi wypełniać wszelkie zasady i priorytety unijne (tzw. zasada współzależności), szczególnie w zakresie ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt gospodarskich, właściwego stosowania środków ochrony roślin. Dopłaty wyrównawcze zostały zamienione na dopłaty bezpośrednie, które gwarantują rolnikom stabilność dochodów. Są one jednocześnie rekompensatą za pełnione przez nich funkcje nieprodukcyjne, publiczne.

Nowy system wsparcia uwzględnia prawo popytu i podaży oraz dyscyplinę finansową, a więc interesy konsumentów i podatników. Oddzielenie wsparcia bezpośredniego od produkcji sprawia, że unijni rolnicy dostosowują produkcję do potrzeb rynku i jego wymogów, a nie do struktury dotacji związanych z wsparciem sektorowym, jak to miało miejsce przednio. Stają się przez to bardziej konkurencyjni.

W ramach reformy 2003 roku istotnemu wzmocnieniu uległ tzw. drugi filar WPR, tj. polityka wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto, przekształciła się ona z polityki strukturalnej w rozwojową, czemu służy m.in. instrument modulacji. Obszary wiejskie stanowią 90% terytorium Unii Europejskiej, z czego ponad połowa przypada na gospodarstwa rolne. Wynika z tego ogromne znaczenie, jakie dla środowiska naturalnego ma działalność gospodarcza rolników.

W trakcie procesu reform WPR, w 1992 roku wprowadzono tzw. programy rolnośrodowiskowe, zachęcające rolników do podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Działania takie są czymś więcej niż tylko przestrzeganiem dobrej praktyki rolniczej. Wsparcie finansowe udzielane jest w ramach takich programów rolnikom, którzy podpiszą zobowiązania rolno-środowiskowe na okres co najmniej pięciu lat. W konkretnych programach okresy te zależą od wpływu podjętych zobowiązań na środowisko. Stworzenie takiej oferty działań rolnośrodowiskowych jest obowiązkiem wszystkich państw członkowskich Wspólnoty.

Obecna struktura WPR obejmuje więc dwa główne filary:

1. politykę wobec rynków rolnych – działania interwencyjne i dopłaty bezpośrednie,

Urugwajskiej. Do tej pory nie zostały one zakończone, a nawet uległy zawieszeniu z powodu trudności porozumienia się państw negocjujących nowe warunki światowego handlu rolnego. Jednak zmiany w kierunku dalszej liberalizacji tych warunków wydają się nieuniknione.

2. politykę wspierania rozwoju obszarów wiejskich – poprawa konkurencyjności, wzmocnienie środowiska naturalnego i krajobrazu, poprawa jakości życia na terenach wiejskich.

Ważnym elementem konkurencyjności jest jakość żywności. Unia Europejska stosuje restrykcyjny system kontroli i nadzoru w zakresie bezpieczeństwa i higieny procesu produkcji żywności, jasne zasady etykietowania, kontrolę zawartości pestycydów i konserwantów w produktach spożywczych, informowanie konsumentów o składzie i wartości odżywczej nabywanych przez nich produktów. Działania unijne sprzyjające poprawie jakości obejmują także:

- system identyfikacji bydła opasowego i etykietowania mięsa, umożliwiający pełną identyfikację pochodzenia mięsa i jego drogi od gospodarstwa rolnego do detalisty,
- dotacje do poprawy jakości produktów w gospodarstwie, wypłacane w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich,
- zachęty do podejmowania ekologicznej produkcji rolnej,
- logo jakości, identyfikujące szczególne cechy produktu wynikające z regionu jego pochodzenia lub specyficznych metod produkcji.

Budżet WPR pochłania dużą część całkowitych wydatków Unii Europejskiej. Zastępuje on budżety narodowe w finansowaniu wydatków na rolnictwo. W porównaniu z innymi wydatkami publicznymi Wspólnoty, koszty WPR są jednak umiarkowane. Wynoszą one ok. 55 mld euro rocznie, co stanowi 40% całkowitego budżetu Unii Europejskiej – w pierwszych latach istnienia WPR udział ten wynosił 66%. Stanowi to mniej niż 0,4% PKB Wspólnoty. Finansowanie WPR kosztuje każdego obywatela Unii niewiele ponad 100 euro rocznie. W zamian otrzymuje zaopatrzenie w zdrową żywność i wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Nowy mechanizm kontroli dyscypliny finansowej zapewnia przestrzeganie limitów wynikających z ustalonego pułapu budżetowego.

Problem budżetu zawsze był jednym z najtrudniejszych elementów tzw. perspektyw finansowych, ustalanych przez Radę Ministrów. Problemem spornym była nie tylko wielkość środków przeznaczanych na finansowanie WPR oraz fakt, że część państw członkowskich Wspólnoty jest płatnikami, a część beneficjentami netto, ale także ze ścierania się zróżnicowanych poglądów na funkcjonowanie unijnego rolnictwa, a przede wszystkim odmiennych interesów narodowych.

4. Pierwszy filar WPR - polityka rynkowa

4.1. Uwagi wstępne

Jeszcze kilka lat temu, polityka sektorowa Unii Europejskiej, dotycząca wspólnej organizacji rynków produktów rolnych i cen, a także międzynarodowego handlu rolnego, była wyłączną domeną i odpowiedzialnością ponadnarodowych instytucji unijnych, przede wszystkim Komisji Europejskiej, Rady, a także Parlamentu Europejskiego. Możliwości oddziaływania rządów narodowych były w tej dziedzinie bardzo ograniczone. WPR jest bowiem jedną z niewielu sfer regulacyjnych, w których kompetencje Unii Europejskiej sięgają tak daleko i to od początku wprowadzenia wspólnej organizacji rynków wielu produktów rolnych.

Sytuacja zmieniła się w czerwcu 2003 roku, kiedy to pod wpływem wniosków z przeprowadzonej Średniookresowej Oceny Agendy 2000, Rada Ministrów Rolnictwa Unii Europejskiej osiągnęła porozumienie w sprawie podjęcia fundamentalnych reform WPR. Efektywne wdrażanie zasad i mechanizmów nowej WPR, stało się ważnym obowiązkiem rządów narodowych, które jednocześnie uzyskały pewne uprawnienia decyzyjne w ramach ściśle wyznaczonego marginesu swobody.

4.2. Nowy system wsparcia bezpośredniego

4.2.1. Ogólna koncepcja reformy WPR z 2003 roku

Na ogólną koncepcję reformy 2003 roku złożyły się następujące kluczowe elementy:

- oddzielenie wsparcia od produkcji, czyli powrót do orientacji rynkowej w decyzjach produkcyjnych rolników. Bezpośrednia pomoc udzielana rolnikom nie jest związana ze strukturą wytwarzanych przez nich surowców rolnych,
- zasada współzależności, wiążąca udzielanie wsparcia bezpośredniego ze spełnianiem wspólnotowych norm. Ma ona przyczynić się do wzmoc-

nienia standardów unijnych przez powszechne przestrzeganie wymogów odnośnie zdrowia roślin i zwierząt, ochrony środowiska naturalnego, dobrostanu zwierząt produkcyjnych, a także utrzymania dobrej kondycji rolnictwa i środowiska oraz trwałych pastwisk,

- modulacja (podstawowa i progresywna) prowadząca do osiągnięcia lepszego zbilansowania wsparcia udzielanego w ramach dwóch głównych filarów WPR. Temu lepszemu zbilansowaniu służyć ma procentowa redukcja całkowitego wsparcia bezpośredniego otrzymywanego przez rolników w ramach pierwszego filaru, po przekroczeniu określonego progu i przesunięciu uzyskanych w ten sposób środków na finansowanie rozwoju obszarów wiejskich,
- restrykcyjna dyscyplina finansowa i kontrola wydatków WPR drogą realizacji płatności w ramach ściśle wyznaczonych pułapów finansowych, a także możliwości ich dalszego redukowania w zależności od sytuacji budżetowej Wspólnoty. Obniżenie kosztów WPR stało się jedną z najważniejszych koncepcji reformy 2003 roku. W 1980 roku (UE-10) wydatki WPR wyniosły ok. 11 mld euro i stanowiły nieco ponad 0,5% PKB. W 2007 roku (UE-27) wydatki te wzrosły wprawdzie do ok. 55 mld euro, ale stanowiły już mniej niż 0,4% PKB.

4.2.2. Oddzielenie wsparcia od produkcji

Zasada oddzielenia wsparcia od produkcji wdrażana była stopniowo w poszczególnych sektorach rolnictwa według następującego harmonogramu:

- 2003 r. – uprawy polowe, skrobia ziemniaczana, ziarno roślin strączkowych, ryż, nasiona, susze paszowe, mleko i produkty mleczne, owce i kozy, wołowina;
- 2004 r. – tytoń, chmiel, oliwa z oliwek, bawełna;
- 2005 r. – cukier;
- 2006 r. – banany;
- 2007 r. – owoce i warzywa;
- 2008 r. – wino.

Wsparcie oddzielone od produkcji traci charakter sektorowy, a nabiera charakteru wspierania dochodów rolników. Jest ono udzielane w oparciu o dwa podstawowe systemy: Jednolity System Płatności (SPS) oraz Jednolity System Płatności Obszarowej (SAPS). Uproszczony SAPS stosowany jest w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Inne formy wsparcia

bezpośredniego obejmują: wsparcie powiązane z produkcją, wsparcie specyficzne w ramach Art. 68-72 oraz uzupełniające Narodowe Wsparcie Bezpośrednie (CNDP).¹⁶

SPS

W ramach tego systemu, aby uzyskać wsparcie bezpośrednio, rolnik musi wykazać się posiadaniem tytułu do płatności w okresie referencyjnym oraz powierzchnią ziemi rolnej, związaną z tym tytułem (tzw. „uprawniony hektar”). Wsparcie wypłacane jest rolnikowi, który deklaruje liczbę posiadanych tytułów do płatności z odpowiadającą im powierzchnią uprawnionych hektarów (tzw. aktywacja). Płatność ustalana jest jako wartość aktywnych tytułów do wsparcia. Tytuły do płatności podlegają jednorazowej alokacji, zwykle w pierwszym roku wdrożenia systemu. Raz przyznane tytuły nie podlegają modyfikacji. Rolnik może je zgłaszać każdego roku. Jednak niewykorzystane tytuły (nie zgłoszone jako podstawa płatności) w ciągu dwóch lat zostają odebrane rolnikowi i przesunięte do rezerwy narodowej. Rolnik może przekazać swoje tytuły do płatności innym rolnikom (wyzierzać lub sprzedać).

Alokacja tytułów do płatności następuje w oparciu o następujące zasady:

- historyczną (indywidualną) – liczba i wartość tytułów do płatności dla każdego rolnika ustalana jest na podstawie faktycznego wsparcia, jakie otrzymywał w historycznym okresie referencyjnym (podejście indywidualne);
- regionalną – wartość tytułów do płatności ustalana jest na podstawie pułapów budżetowych dostępnych dla danego regionu. Liczba tytułów ustalana jest na podstawie powierzchni uprawionej do wsparcia, deklarowanej w regionie w pierwszym roku wdrażania systemu. Dla jednego tytułu ustalana jest płaska stopa wartości;
- model hybrydowy (mieszany) wykorzystujący elementy obu poprzednich zasad.

Nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej mają specyficzne zasady różnicowania wartości uprawnień do płatności przez rezerwy narodowe.

SAPS

Jest to uproszczony, przejściowy system, stworzony dla nowych państw członkowskich Wspólnoty. Może on funkcjonować do 2013 roku, ale każdy kraj może zdecydować o wcześniejszym wprowadzeniu systemu SPS. Pła-

¹⁶ Por.: Ivan J.: *CAP Direct Payments*, Komisja Europejska, 2009.

ska stopa wartości płatności bezpośrednich kalkulowana jest w ramach tego systemu jako iloraz rocznego pułapu finansowego danego państwa członkowskiego i jego powierzchni rolnej wykorzystywanej w skali narodowej. Nie ma tu więc tytułów do płatności. Płatności są oddzielone od produkcji, ale ziemia musi być utrzymywana w dobrym stanie rolniczym i środowiskowym.

Wsparcie powiązane z produkcją

Możliwość utrzymania wsparcia powiązanego z produkcją ograniczona jest w czasie, a także do szczególnych sektorów, które zostały uznane za wrażliwe z powodów środowiskowych, społecznych albo ekonomicznych, lub które muszą mieć okresy przejściowe przed całkowitym oddzieleniem wsparcia bezpośredniego od produkcji. Obejmuje ona takie sektory, jak:

- pszenica twarda, rośliny białkowe, ryż, orzechy, uprawy energetyczne, bawełna, oliwa z oliwek, skrobia ziemniaczana;
- oraz w ograniczonym stopniu: uprawy polowe, chmiel, wołowina, owce i kozy, cukier, owoce i warzywa.

Wsparcie powiązane z produkcją nie jest stosowane w ramach systemu SAPS, z wyjątkiem wydzielonego wsparcia dla owoców miękkich i przejściowego wsparcia dla owoców i warzyw.

Przegląd i ocena WPR (*Heath Check*)

W 2009 roku dokonano przeglądu i oceny dotychczasowej reformy WPR tzw. *Heath Check*. W efekcie tego przeglądu zdecydowano o kontynuowaniu procesu oddzielania wsparcia od produkcji. Obecnie już tylko ok. 13% dopłat bezpośrednich wypłacane jest w powiązaniu z produkcją. Od 2012 roku powiązane z produkcją pozostaną tylko premie za owce i kozy oraz za krowy mamki.

Proces dalszego oddzielania wsparcia od produkcji postępować będzie według harmonogramu ustalonego w wyniku *Heath Check* (tabela 1).

Dokonano też identyfikacji kluczowych wyzwań stojących przed europejskim rolnictwem, za które uznano: przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, zagrożenia dla sektora żywnościowego związane z rozwojem produkcji bioenergii, właściwą gospodarkę wodną, zwiększanie bioróżnorodności w rolnictwie, niezbędne działania towarzyszące sektorowi mlecznemu.

Aby uporać się z nowymi wyzwaniami, zdefiniowanymi w wyniku *Heath Check*, w końcu 2008 roku, Rada Europy wyasygnowała, w ramach działania przeciw kryzysowi finansowemu, nieco ponad 1 mld euro z przeznaczeniem

na szeroko rozumianą infrastrukturę na obszarach wiejskich. Środki te traktowane jako krótkookresowy stymulator nastawiony na długookresowe cele, transferowane są przez Europejski Rolny Fundusz Rozwoju Wiejskiego.

4.2.3. Wsparcie specyficzne w ramach Art. 68-72¹⁷

Wsparcie specyficzne adresowane jest przede wszystkim do rozwiązywania problemów środowiskowych i jakościowych. Obejmuje ono specyficzne typy rolnictwa, niezbędne dla ochrony środowiska naturalnego w szczególnych regionach, a także specyficzne działalności rolnicze przynoszące korzyści rolno-środowiskowe. Wspierane są też działania służące podnoszeniu standardów utrzymania zwierząt gospodarskich (dobrostan) oraz poprawiające jakość i marketing produktów rolnych w gospodarstwie.

Tabela 1 Harmonogram oddzielania wsparcia bezpośredniego od produkcji

Włączenie do SPS	2010	2011	2012	2013
Wsparcie dla upraw polowych	X			
Wsparcie obszarowe dla chmielu	X			
Wsparcie dla pszenicy twardej	X			
Wsparcie dla gajów oliwnych	X			
Wsparcie dla produkcji nasion	OP	OP	X	
Wsparcie dla upraw białkowych	OP	OP	X	
Wsparcie dla ryżu	OP	OP	X	
Wsparcie dla orzechów	OP	OP	X	
Wsparcie dla skrobi ziemniaczanej	OP	OP	X	
Premia dla skrobi ziemniaczanej			X	
Pomoc dla przetwórstwa suszu pasz			X	
Pomoc dla przetwórstwa lnu i konopi			X	
Wsparcie dla owoców miękkich			X	
Przejściowe wsparcie dla pomidorów	OP		X	
Przejściowe wsparcie dla upraw wieloletnich				X
Płatności dla owiec i kóz	OP			
Premia dla krów mamek	OP			
Premia specjalna		OP	X	
Premia ubojowa		OP	X	

X – obowiązkowe włączenie do systemu SPS.

OP – możliwość wcześniejszego włączenia do systemu SPS.

Źródło: J. Ivan: *CAP Direct Payments. Komisja Europejska, 2009.*

¹⁷ Rozporządzenie (EC) No 73/2009.

Wsparcie specyficzne stanowi swoisty bufor, służący łagodzeniu skutków oddzielania wsparcia od produkcji w sektorach wrażliwych, w szczególności dla rekompensowania strat rolnikom:

- producentom mleka, wołowiny, cielęciny, baraniny, koziny i ryżu działających w regionach wrażliwych ekonomicznie i środowiskowo lub (w tych samych sektorach) działających w ekonomicznie wrażliwych typach rolnictwa,
- działającym na obszarach będących przedmiotem restrukturyzacji lub programów rozwojowych, w celu zapobiegania opuszczaniu ziemi rolnej i łagodzeniu szczególnych trudności prowadzenia działalności rolniczej na tych obszarach.

Wsparcie specyficzne daje też państwom członkowskim Unii Europejskiej możliwość udziału w efektywnym zarządzaniu ryzykiem przez:

- tworzenie systemu ubezpieczania zbiorów, zwierząt i roślin zgodnie z warunkami określonymi w Art.70 (udział finansowy instytucji publicznych przypadający na rolnika nie może przekraczać 65% należnej wypłaty. Unia Europejska współfinansuje udział finansowy państwa członkowskiego w odszkodowaniu w 75%),
- tworzenie funduszy wzajemnych dla zwalczania chorób zwierząt i roślin oraz finansowania wydarzeń środowiskowych, zgodnie z warunkami określonymi w Art.71 (publiczna partycypacja finansowa we wzajemnych funduszach musi być akredytowana przez państwo członkowskie. Udział finansowy instytucji publicznych nie może przekraczać 65% kosztu zarządzania ryzykiem. Unia Europejska współfinansuje wydatki państwa członkowskiego z tytułu partycypacji finansowej w 75%).

4.2.4. Uzupełniające narodowe dopłaty bezpośrednie

Nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej uzyskały możliwość uzupełniania dopłat bezpośrednich w ograniczonym okresie. Pozwala to zwiększyć wysokość wsparcia bezpośredniego ponad poziom określony dla danego roku, w oparciu o finansowanie z narodowego budżetu. Jednak warunki i pułap takiego dodatkowego wsparcia krajowego muszą być zatwierdzone przez Komisję Europejską.

Uzupełniające narodowe dopłaty bezpośrednie muszą też respektować następujące limity:

- nie mogą przekroczyć maksymalnego poziomu wsparcia bezpośrednio ustalonego dla „starych” państw członkowskich Wspólnoty,
- muszą być przestrzegane wszelkie kryteria uprawniające do uzy-

skania wsparcia bezpośredniego, a także wszelkie limity dotyczące udzielania wsparcia powiązanego z produkcją w „starych” państwach członkowskich.

4.2.5. Zarządzanie dopłatami bezpośrednimi

Państwa członkowskie zarządzają systemami wsparcia bezpośredniego w ramach Zintegrowanego Systemu Administracji i Kontroli (IACS). System ten obejmuje następujące elementy:

- skomputeryzowaną bazę danych,
- system identyfikacji działek rolnych,
- system identyfikacji i rejestracji tytułów do płatności,
- rejestr wniosków o wsparcie składanych przez rolników,
- zintegrowany system kontroli,
- jednolity system zapisu identyfikacyjnego każdego rolnika składającego wniosek o dopłatę bezpośrednią.

Celem systemu jest zapewnienie właściwej realizacji wypłat wsparcia bezpośredniego udzielanego w ramach pierwszego filaru WPR, zapobieganie powstawaniu nieprawidłowości i ich eliminacja oraz odzyskiwanie sum wypłaconych nienależnie.

4.2.6. Margines swobody dla decyzji narodowych

Nowy system wsparcia bezpośredniego przyniósł krajom członkowskim większą swobodę w realizacji WPR zgodnie z własnymi narodowymi celami. W poszczególnych segmentach systemu możliwości były następujące:

- Implementacja **systemu jednolitych płatności, która** pozwalała krajom członkowskim dokonać wyboru między różnymi opcjami, co miało wpływ na stopień „oddzielenia” dopłat od produkcji rolnej. Nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej miały też możliwość podniesienia pułapu dopłat bezpośrednich do 30% ponad wskaźnik unijny. Te dodatkowe środki mogły być wykorzystane dla wsparcia specyficznych sektorów rolnych. Dany kraj mógł też dopłacać alternatywnie do poziomu wsparcia, jaki istniał do momentu akcesji.

Chociaż zasada oddzielenia wsparcia od produkcji („*decoupling*”) jest generalną zasadą Unii Europejskiej od 2005 roku, kraje członkowskie mogły zdecydować o utrzymaniu części pomocy bezpośredniej w formie powiązanej z produkcją. Mogło tak być w przypadku kiedy istniała uzasadniona obawa, że w wyniku przejścia do nowych form dopłat bezpośrednich mogłyby wy-

stąpić zakłócenia na rynkach rolnych lub też mogłoby to prowadzić do zaniechania określonej produkcji. Kraje członkowskie były wówczas uprawnione do zastosowania różnych opcji na poziomie krajowym lub regionalnym, ale tylko w ściśle zdefiniowanych warunkach i w ramach jasno określonych limitów. Możliwośći były tu następujące:

- zachowanie 25% jednolitej płatności rolnej (opartej na powierzchni bazowej dla zbóż lub innych upraw polowych) lub alternatywnie do 40% dodatkowego wsparcia dla pszenicy twardej, jako płatności do hektara, a więc powiązanej z produkcją;
- 50% premii wypłacanych w produkcji owiec i kóz mogło być przyznawane jako dopłata powiązana z produkcją;
- w sektorze bydła, kraje członkowskie mogły wybrać zachowanie 100% premii dla krów mamek i do 40% premii ubojowych, jako dopłaty powiązane z produkcją. Alternatywnie mogły też zachować 100% premii lub do 75% specjalnej premii za osobniki płci męskiej;
- w sektorze mleka oddzielenie dopłat od produkcji było stosowane z chwilą całkowitego wdrożenia reformy, tj. od 2007 roku. Kraje członkowskie mogły jednak wprowadzić zasadę „*decoupling*” już od 2005 roku;
- wsparcie dla suszy paszowych i nasion oraz dopłaty bezpośrednie w regionach odległych nie musiały być objęte systemem jednolitej dopłaty rolnej.

Kraje członkowskie miały też możliwość wyboru między trzema modelami implementacji zasady oddzielenia wsparcia od produkcji:

- pierwszym, opartym na powierzchni gospodarstw rolnych, polegającym na dopłatach do hektara i nie powodującym redystrybucji tych dopłat między poszczególnymi gospodarstwami,
- drugim, regionalnym, w którym dopłaty były ustalane dla całego regionu zgodnie ze stałymi współczynnikami,
- trzecim, tzw. hybrydowym, będącym kombinacją obu poprzednich.

Kraje członkowskie mogły także zdecydować o wycofaniu do 10% niezwiązanych z produkcją dopłat bezpośrednich, do kopert narodowych i wykorzystaniu tych pieniędzy dla wsparcia specyficznego rodzaju rolnictwa, ważnego dla ochrony środowiska naturalnego lub też dla poprawy jakości i marketingu produktów rolnych.

- Zasada **współzależności** („*cross-compliance*”) wiąże prawo do ubiegania się o wsparcie ze środków WPR ze spełnieniem szeregu statutowych wymogów i standardów prawnych i odpowiednią dbałością o ziemię. Te wymogi i warunki są określane przez kraje członkowskie. *Cross-*

compliance jest integralną częścią filaru pierwszego WPR. Oznacza to, że nie jest współfinansowana przez kraje członkowskie, ale również, że zasada ta jest powszechnie obowiązująca i musi być stosowana w całości we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej. Jednakże zaangażowanie poszczególnych partnerów w implementację jest tu szczególnie ważne, gdyż jej realizacja wymaga stworzenia krajowej instytucji administrującej.

Kraje członkowskie mają prawo wstrzymania lub redukcji wsparcia wypłacanego podmiotom, które nie przestrzegają wymogów warunkujących wypłaty. Dlatego, chociaż wprowadzenie zasady *cross-compliance* jest obligatoryjne, kraje członkowskie mają tu istotny wpływ na sposób jej realizacji. Nowe kraje członkowskie Wspólnoty mają odłożony obowiązek wprowadzenia zasady *cross-compliance* do 2013 roku.

- **Polityka żywnościowa.** Kraje członkowskie mają prawo zablokowania importu produktów żywnościowych na podstawie stwierdzenia niedostatecznego ich bezpieczeństwa, powodującego zagrożenie. Musi to jednak zostać udowodnione przez właściwe służby odpowiedzialne za zachowanie takiego bezpieczeństwa. Jakkolwiek kraje członkowskie mają nadal znaczącą moc decyzyjną w sprawach bezpieczeństwa żywności, ulega ona pewnej erozji wraz z harmonizacją przepisów i procedur kontrolnych i handlowych stosowanych w ramach Wspólnoty. Jednakże każde państwo unijne ma prawo definiowania własnych standardów żywnościowych.

5. Drugi filar WPR – polityka rozwojowa

Prawie 60% populacji Unii Europejskiej mieszka na obszarach wiejskich. Rolnictwo i leśnictwo, jako główne sektory działalności gospodarczej, stanowią na tych obszarach ważne źródło utrzymania ludności oraz zagospodarowania krajobrazu i zasobów naturalnych.¹⁸

O polityce wiejskiej w Unii Europejskiej można mówić począwszy od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Pierwotnie koncentrowała się ona na wspieraniu procesów inwestowania w gospodarstwach rolnych oraz w sektorach przetwarzających i sprzedających produkty rolne. Działania takie miały sprzyjać integrowaniu się łańcuchów żywnościowych od producenta rolnego, przez marketing do przetwórstwa żywności, a także dalszej poprawie struktur rolnych. Celem było też podniesienie konkurencyjności sektora pierwotnego czyli rolnictwa. Pierwszym instrumentem zastosowanym w polityce rozwoju wiejskiego było wsparcie dla tzw. obszarów o mniej korzystnych warunkach dla rolnictwa. Forma ta nadal istnieje jako element polityki rozwoju terytorialnego. Jego ważnym celem było i jest spowolnienie procesów porzucania rolnictwa i wyludniania się niektórych obszarów wiejskich.

W zakresie polityki strukturalnej kraje członkowskie Unii Europejskiej miały od początku jej istnienia relatywnie większy margines swobody w podejmowaniu decyzji niż w komponencie rynkowym WPR. Normy wspólnotowe, wyrażane tu były w formie dyrektyw. Po to, by stały się prawnie obowiązujące w państwach członkowskich, musiały być transponowane do prawodawstwa narodowego. Już samo to pozostawiało pewien margines swobody, pozwalający uwzględnić specyfikę krajową. Kolejne pole manewru tworzone było przez zasadę narodowego współfinansowania pomocy strukturalnej, która pozwalała np. określać krajom członkowskim warunki uprawniające do korzystania z takiej pomocy.

Kompetencje rządów narodowych zmieniały się wraz z kolejnymi etapami reformy WPR. Podejście do polityki wobec obszarów wiejskich uległo modyfikacji w latach dziewięćdziesiątych, wraz z przejściem od polityki

¹⁸ M. Pielke: *Community policies for the development of rural areas*, Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2009.

strukturalnej do polityki rozwojowej. Stała się ona wówczas bardziej kompleksowa i jednocześnie jednorodna. Unia Europejska wypracowała także szersze instrumentarium służące osiągnięciu takich podstawowych celów polityki rozwoju obszarów wiejskich, jak:

- restrukturyzacja rolnictwa,
- rozwój terytorialny i lokalny,
- integracja środowiskowa.

Takie zróżnicowane instrumentarium zostało wbudowane w bardziej koherentne ramy wyznaczone przez Agendę 2000. Zreformowana polityka wobec wsi oferowała wówczas łącznie 22 instrumenty (działania) wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Krajom członkowskim pozwolono wybierać z tej oferty te mechanizmy, które najlepiej odpowiadały realizacji ich własnych celów rozwojowych. Istotną częścią reformy było Rozporządzenie w sprawie Rozwoju Wiejskiego 1257/99, upraszczające poprzednie działania i ujmujące je w jednym tekście. Jednocześnie działania towarzyszące WPR stały się przedmiotem programowania. W praktyce wszystkie działania dotyczące rozwoju wiejskiego na obszarach nie objętych celem 1, były finansowane z sekcji Gwarancji. Z sekcji Orientacji finansowane były działania celu 1 oraz inicjatywy LEADER. Krajom członkowskim przyznano też więcej swobody w limitowaniu pomocy oraz w definiowaniu i programowaniu swych działań. Równocześnie wzmocniona została dyscyplina związana z ochroną środowiska naturalnego.

Polityka rozwoju wiejskiego zunifikowała wszelkie działania uprzedniej polityki strukturalnej i uzyskała więcej środków z budżetu Unii Europejskiej. Znalazło to odzwierciedlenie w zwiększeniu marginesu swobody dla decyzji narodowych i ułatwiło wprowadzanie kryteriów narodowej polityki rolnej do WPR. Wprowadzono również tzw. drugi filar WPR, który miał towarzyszyć reformie polityki rynkowej Wspólnoty.

Jak już wspomiano, drugi filar WPR pozostawia krajom członkowskim znacznie większy margines swobody niż pierwszy. Główne tego przyczyny są następujące:

- zastosowanie zasady subsydiarności, która wymaga aby decyzje podejmowane były na szczeblu jak najbliższym mieszkańcom. Biorąc więc pod uwagę cele polityki rozwojowej, większość działań pozostawia krajom członkowskim relatywnie dużo miejsca dla własnych rozwiązań;
- duża różnorodność celów strukturalnych i środków polityki stosowanych w tym zakresie przez dzisiejszych członków Unii Europejskiej przed akcesją do Wspólnoty, znacznie większa niż w przypadku filaru pierwszego;

- wolniejszy rozwój polityki strukturalnej niż polityki rynkowej oraz zróżnicowanie systemów finansowania i typów aktów prawnych Wspólnoty, które regulują obie dziedziny WPR;
- polityka rozwoju obszarów wiejskich to dziedzina w której liczba celów, działań i instrumentów rosła szybciej niż jej budżet. Nakładało to na kraje członkowskie stały wysiłek dokonywania szczególnie starannego wyboru narodowych priorytetów dla alokacji tych ograniczonych środków budżetowych pochodzących z Unii Europejskiej i uzupełniania ich własnymi narodowymi funduszami.

Fakt, iż każde państwo członkowskie Unii Europejskiej rozwinęło swe własne tradycyjne cele związane z poprawą struktur swego rolnictwa oraz innymi aspektami rozwoju obszarów wiejskich przed wejściem do Wspólnoty, stanowi bardzo ważny czynnik ewolucji tych polityk w ramach WPR. To przyczyniło się do współistnienia wielu interesów narodowych w trakcie formułowania polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich na szczeblu Unii Europejskiej i jej wdrażania w każdym z państw członkowskich.

Unia formułuje tu ogólne zasady, ramy dla wspierania rozwoju wiejskiego w państwach członkowskich Wspólnoty. Są one zbudowane w sposób hierarchiczny i zapewniają politykom możliwość projektowania wsparcia udzielanego w poszczególnych krajach, we współpracy z podmiotami funkcjonującymi na tych obszarach. Współpraca taka dotyczy wykorzystania istniejących, a także potencjalnych, ale już znanych, możliwości polepszenia warunków życia i pracy społeczeństwa wiejskiego jako całości.

5.1. Główne priorytety polityki rozwojowej na lata 2000-2006

W perspektywie budżetowej obejmującej lata 2000-2006, komplementarność obu filarów WPR została w sposób szczególny podkreślona w rozwiązaniach reformy w 2003 roku przez wprowadzenie takich mechanizmów jak: „oddzielenie wsparcia od produkcji”, zasada współzależności (*cross compliance*) oraz „modulacja”. Pierwszy filar WPR koncentruje się głównie na wspieraniu dochodów rolników i przedsiębiorców rolnych. Drugi filar, na wspieraniu rolnictwa unijnego jako dostarczyciela dóbr publicznych w jego funkcjach środowiskowych i wiejskich.

Celem polityki rozwoju wiejskiego Unii Europejskiej jest tworzenie trwałych podstaw dla zapewnienia przyszłości obszarom wiejskim oraz promocja, tworzenie i zachowanie miejsc pracy na tych obszarach. Polityka ta charakteryzuje się czterema głównymi cechami, a mianowicie:

- uwzględnianiem **wielofunkcyjności rolnictwa**. Rolnictwo znajduje się ciągle w centrum uwagi i stanowi jądro programów rozwojowych wsi. Jego rola wykracza jednak poza dostarczanie surowców rolnych i żywnościowych. Powinno ono służyć jako motor dalszego ekonomicznego i wszelkiego innego rozwoju. Takie podejście pociąga za sobą rozpoznanie i wspieranie całego wachlarza usług publicznych świadczonych przez rolników na rzecz całego społeczeństwa;
- **zintegrowanym wielosektorowym podejściem**. Szerokie spojrzenie na sektor rolny jest potrzebne dla różnicowania działań w gospodarce wiejskiej, kreowania nowych źródeł dochodów i zatrudnienia, ochrony przyrodniczego i kulturowego dziedzictwa wiejskiego, a także środowiska naturalnego;
- **przejrzystością**. Projektowane i realizowane programy muszą być wspierane w sposób przejrzysty, na podstawie prostych i zrozumiałych przepisów oraz procedur;
- **subsydiarnością**. Podstawą elastyczności w udzielaniu pomocy dla rozwoju wiejskiego jest decentralizacja procesów decyzyjnych. Jest to uważane za najbardziej efektywny sposób podziału dostępnego budżetu. W krajach członkowskich przeprowadzane są konsultacje na szczeblu narodowym, regionalnym, lokalnym i tzw. partnerskim, tj. z włączeniem partnerów społecznych.

Z czterech wymienionych zasad, szczególnie czwarta (zasada subsydiarności) otwiera drogę dla decyzji narodowych, a nawet regionalnych i lokalnych, dotyczących polityki rozwoju wiejskiego.

W perspektywie budżetowej 2000-2006, kraje członkowskie były do pewnego stopnia swobodne w wyborze mechanizmów w ramach dwóch „koszyków”: (1) środki towarzyszące reformie z 1992 roku oraz (2) środki na modernizację i dywersyfikację gospodarstw rolnych. Działania pierwszego koszyka obejmowały głównie: wcześniejsze emerytury dla rolników, programy rolno-środowiskowe, zalesianie, także pomoc dla obszarów o gorszych warunkach. Instrumenty drugiego koszyka zaś: wsparcie inwestycji w rolnictwie, osiedlanie się młodych rolników, szkolenia, pomoc dla inwestycji w przetwórstwie surowców rolnych i ich marketingu, dodatkowe wsparcie zalesiania, promocja i przekształcenia rolnictwa. Ponadto wsparcie udzielane było działaniom integracyjnym obejmującym różne typy mechanizmów interwencyjnych sprzyjających łagodnemu i zrównoważonemu rozwojowi na obszarach wiejskich. Działania takie wspierane były poprzez program LEADER i inne, tzw. zintegrowane formy pomocy dla rozwoju wiejskiego, które mają zastosowanie na poziomie regionalnym.

Formalnie więc, działania objęte Rozporządzeniem 1257/1999 można było zakwalifikować do dwóch grup: działania towarzyszące WPR (programy rolno-środowiskowe, zalesianie gruntów, wcześniejsze emerytury oraz płatności dla obszarów o mniej korzystnych warunkach), które finansowane były z sekcji Gwarancji oraz pozostałe działania, finansowane z sekcji Orientacji dla obszarów objętych celem 1 i z sekcji Gwarancji w pozostałych dziedzinach.

Jednak bardziej interesujące wydaje się dokonanie klasyfikacji funkcjonalnej tych działań. Możemy wówczas wyróżnić trzy kategorie według kryterium celu. Wyniki takiej klasyfikacji są następujące:

1. Działania skierowane na zwiększenie konkurencyjności rolnictwa.

- Inwestowanie w gospodarstwach rolnych (rozdział I),
- Zgodność z nowymi standardami wprowadzonymi przepisami Unii Europejskiej (rozdział I),
- Osiedlanie się młodych rolników (rozdział II),
- Szkolenia zawodowe dla rolników (rozdział III),
- Wcześniejsze emerytury (rozdział IV),
- Poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych (rozdział VII),
- Polepszenie ziemi i scalanie parceli gruntów, tworzenie systemów zarządzania gospodarstwami, marketing jakościowych produktów rolnych, gospodarowanie zasobami wody, poprawa infrastruktury rolnictwa, odbudowa potencjału rolnictwa zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych (artykuł 33).

2. Działania skierowane na środowisko.

- Obszary o mniej korzystnych warunkach środowiskowych (rozdział V),
- Programy rolnośrodowiskowe (rozdział VI),
- Zalesianie gruntów (rozdział VIIIa),
- Inne działania skierowane do leśnictwa (rozdział VIIIb),
- Ochrona środowiska związana z rolnictwem, leśnictwem, zachowaniem krajobrazu oraz poprawą dobrostanu zwierząt (artykuł 33.11).

3. Działania skierowane na dywersyfikację gospodarki wiejskiej oraz poprawę warunków życia na obszarach wiejskich.

- Podstawowe usługi dla wsi i jej mieszkańców (artykuł 33.5),
- Renowacja i rozwój wiosek oraz ochrona i zachowanie dziedzictwa wiejskiego (artykuł 33.6),
- Różnicowanie działalności rolniczej i bliskiej rolnictwu dla zapewnienia wielozawodowości oraz alternatywnego źródła dochodów na wsi (artykuł 33.7),
- Zachęty dla rozwoju turystyki oraz rzemiosła (artykuł 33.10).

Pierwszy z powyższych bloków ma charakter i orientację sektorową, choć jego działania wykraczają poza samo rolnictwo (tj. poza sektor pierwotny). Poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych finansuje nie tylko gospodarstwa rolne, ale także przemysł przetwórczy. W UE-15, 38% budżetu przeznaczanego na politykę rozwoju wiejskiego, alokowane było w tym pierwszym bloku. Drugi blok konsumował ok. 52% budżetu UE-15. Chociaż wiele działań jest tu ukierunkowanych na cele środowiskowe, mają one jednocześnie silną orientację rolniczą. W efekcie, głównym beneficjentem tych działań było rolnictwo. Trzeci blok reprezentował tylko 10% budżetu Unii Europejskiej przeznaczanego na cele rozwojowe. Jego działania były bardzo podobne do podejmowanych w ramach inicjatywy LEADER+. Był to więc blok działań wielosektorowych, nie ukierunkowanych specyficznie na rolnictwo. Jednak środki finansowe przeznaczone na takie działania były zbyt szczupłe, aby rozwiązywać cały wachlarz problemów związanych z obszarami wiejskimi, a zwłaszcza z ich depopulacją. Funkcjonowanie tego bloku wywierało jednak istotny wpływ na mobilizację endogenicznych środków na obszarach wiejskich.

Pole manewru krajów członkowskich w podejmowaniu narodowych decyzji odnośnie polityki rozwoju obszarów wiejskich obejmowało decyzje dotyczące:

- Narodowego finansowania. Rozporządzenie określało maksymalne udziały współfinansowania ze środków Unii Europejskiej, a tym samym minimalny udział budżetów narodowych. Jednakże kraje członkowskie, które chcą wzmocnić rozwój swoich obszarów wiejskich, mogą wykraczać poza te minima.
- Struktury wdrażania polityki w oparciu o narodowy, jednolity program rozwoju wiejskiego lub o zestaw horyzontalnych i/lub regionalnych programów. Może tu być również zastosowane podejście mieszane, łączące program narodowy, wdrażający działania skierowane na wspólne cele, oraz podejścia horyzontalne wprowadzające specyficzne rozwiązania.
- Wielkości środków budżetowych alokowanych w poszczególnych działaniach przewidzianych w Rozporządzeniu, określaniu konkretnych beneficjentów i ich liczby, a tym samym wpływu jaki wywrze dane działanie na rozwiązywanie problemów rozwojowych na obszarach wiejskich. Było to de facto ustalanie narodowych priorytetów w polityce rozwojowej.
- Specyficznego zaprojektowania poszczególnych działań, tj. ustalenia warunków nałożonych na potencjalnych beneficjentów, określenie kryteriów wyboru priorytetów, ustalenie pułapu poziomu pomocy, wymogów dla uzyskania pomocy, wprowadzenia modulacji itp.

Aby wykorzystać istniejący margines swobody dla decyzji narodowych, kluczowe znaczenie ma dobre przygotowanie narodowych i/lub regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich oraz przeforsowanie ich w procesie negocjacyjnym z Komisją Europejską aż do definitywnego zatwierdzenia. Inicjatywa LEADER wykracza nawet poza szczebel narodowy, gdyż jest to w praktyce swoboda decyzyjna dla regionu, tj. ostatniej instancji w zasadzie subsydiarności – ludności lokalnej zorganizowanej w lokalne grupy działania, które opracowują i nadzorują lokalne programy rozwoju wiejskiego.

Kreowanie polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich weszło w nową fazę¹⁹ w związku z formułowaniem elementów nowej perspektywy finansowej, obejmującej lata 2007-2013. Dla potrzeb programowania i budżetowania w tej perspektywie, Unia Europejska dokonała dwukrotnie ewaluacji dotychczasowych doświadczeń, a zwłaszcza oceny stopnia, w jakim zostały osiągnięte cele polityki rozwojowej sformułowane w poprzedniej perspektywie budżetowej (2000-2006). Ewaluacja śródkresowa wykonana została w 2003 roku, a ewaluacja ex post w 2006 roku. Główne wnioski płynące z oceny realizacji dotychczasowych zadań ujawniły wiele krytycznych obszarów odnoszących się do badanej problematyki, nie tylko w zakresie strategii i programowania, ale też mechanizmów implementacyjnych. Jednak jedna kwestia wydaje się tu kluczowa, mianowicie konieczność podejmowania na bardzo wczesnym etapie procesu decyzyjnego konstruktywnej dyskusji na szczeblu narodowym, a nawet regionalnym, prowadzącej do wypracowania i uzgodnienia stanowiska narodowego²⁰. Pozwalają na to zasady funkcjonowania drugiego filaru WPR, pozostawiając krajom członkowskim rzeczywistą swobodę i przestrzeń decyzyjną w tym zakresie.

5.2. Główne priorytety polityki rozwojowej na lata 2007-2013

5.2.1. Działania przewidziane w okresie 2007-2013

Zmiany w polityce wspierania rozwoju obszarów wiejskich, jakie miały być wprowadzone w perspektywie budżetowej na lata 2007-2013, dyskusowane były znacznie wcześniej – co najmniej od 2003 roku. Nowe warunki

¹⁹ S. Noleppa, F. Boehmert: *The extent to which the national decisions concerning rural development policies can be taken by national governments under the CAP*, A.S.A. Institut für Sektoranalyse und Politikberatung GmbH, Niemcy 2006.

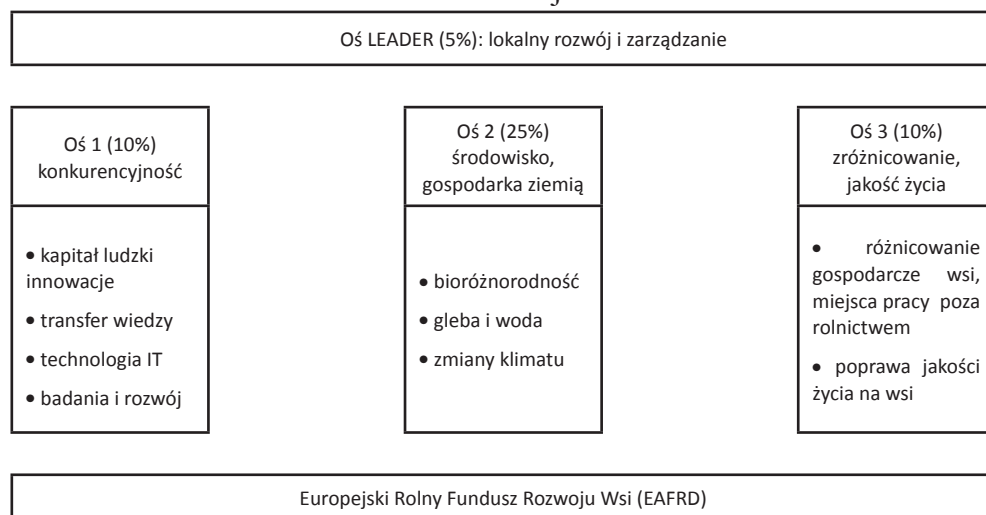
²⁰ E. Diez Patier, D. Trueba Herranz, I. Atance Muniz: *The margin for national policies in the framework of the CAP. The case of Spain*. Ekspertyza wykonana dla IERiGŻ-PIB, Madryt 2006.

takiego wsparcia w kolejnych siedmiu latach realizacji reformy wiejskiego komponentu WPR, będące efektem tych dyskusji, określone zostały w Rozporządzeniu nr 1698/2005.

Zgodnie z tym rozporządzeniem polityka rozwojowa ma się koncentrować na trzech obszarach, wokół których, zgodnie z trzema tzw. osiami priorytetowymi, skupiają się również środki wsparcia finansowego. Czwartą oś priorytetową tworzy inicjatywa LEADER, która pokrywa wszystkie obszary poprzednich trzech osi. Każdy nowy program rozwoju wiejskiego musi zawierać w sobie element programu LEADER dla zastosowania zgodnego z oddolną strategią lokalną, opracowaną przez lokalne grupy inicjatywne.

Określone też zostały minimalne udziały procentowe poszczególnych osi w całkowitych wydatkach ponoszonych przez kraje członkowskie na rozwój obszarów wiejskich w ramach drugiego filaru WPR.

Rys. 1. Struktura priorytetów polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich



Pierwsza oś – obejmuje poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, a jej środki wspierają głównie następujące działania:

Działania skierowane na promowanie wiedzy i polepszenie potencjału ludzkiego

- organizowanie szkoleń i informacji,
- wczesne emerytury dla rolników,
- pomoc w podejmowaniu działalności przez młodych rolników,
- usługi doradcze,
- zarządzanie.

Działania mające na celu restrukturyzację fizycznego potencjału wytwórczego i promowanie innowacji

- inwestycje usprawniające produkcję,
- poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych w gospodarstwie,
- poprawa i tworzenie nowej infrastruktury.

Działania zmierzające do poprawy jakości produkcji i produktów

- adaptacja do nowych standardów Unii Europejskiej,
- udział w żywnościowych systemach jakości,
- promowanie produktów o wysokiej jakości.

Działania przejściowe dla nowych państw członkowskich (do 2013 roku)

- gospodarstwa przejściowe, nietowarowe,
- tworzenie grup producentów.

Najważniejsze działania w ramach pierwszej osi to: modernizacja gospodarstw rolnych, dodawanie wartości do produktów rolnych i leśnych oraz poprawa i rozwój infrastruktury.

Druga oś – dotyczy poprawy środowiska i gospodarki ziemią. Finansowane są tu głównie takie działania, jak:

Działania mające na celu zrównoważone zagospodarowanie ziemi

- pomoc rolnikom w rejonach górskich i innych obszarach o mniej korzystnych warunkach,
- płatności z tytułu program NATURA 2000 oraz dodatkowych środków z programów rolnośrodowiskowych,
- pomoc związana z poprawą dobrostanu zwierząt gospodarskich,
- wsparcie dla inwestycji nieprodukcyjnych.

Działania skierowane na zrównoważone wykorzystanie obszarów leśnych

- pierwsze zalesianie gruntów,
- pierwsze ustanowienie systemów rolno-leśnych,
- środowisko leśne,
- odbudowa potencjału leśnego i prowadzenie akcji prewencyjnych.

Najważniejsze działania w ramach drugiej osi obejmują: płatności rolnośrodowiskowe oraz wsparcie dla obszarów o mniej korzystnych warunkach dla rolnictwa i leśnictwa.

Trzecia oś – obejmuje działania związane z poprawą jakości życia i dywersyfikacją gospodarki na wsi. Wspierane są:

Działania mające na celu różnicowanie gospodarki wiejskiej

- podejmowanie działalności pozarolniczej na wsi,
- wspieranie tworzenia mikro-przedsiębiorstw na wsi,
- zachęty dla rozwoju turystyki,

Działania zmierzające do poprawy jakości życia mieszkańców wsi

- rozwijanie podstawowych usług na obszarach wiejskich, np. ośrodków opieki nad dziećmi aby pomóc kobietom ponownie włączyć się w rynek pracy,
- renowacja wsi,
- zachowanie i wzmocnienie dziedzictwa wiejskiego (przyrodniczego i kulturowego).

Najważniejsze działania w ramach trzeciej osi dotyczą: tworzenia i rozwoju małego biznesu – w tym podstawowych usług, podejmowania pozarolniczej działalności na wsi oraz odnowy wsi.

Czwarta oś, oparta na dotychczasowych pozytywnych doświadczeniach programu LEADER, ma za zadanie zwiększenie możliwości i opcji dla lokalnych, oddolnych inicjatyw odnośnie rozwoju wiejskiego. Obejmuje ona:

- wdrażanie lokalnych strategii rozwojowych przez lokalne grupy działania, zapewniających wykorzystanie lokalnych przewag lub/i likwidację ograniczeń,
- współpracę międzyregionalną i międzynarodową,
- budowę potencjału i wzmocnienie lokalnych grup działania.

Kontynuowanie w nowej perspektywie budżetowej na lata 2007-2013, podstawowych kierunków wsparcia polityki rozwoju wiejskiego, określonych dla okresu poprzedniego, tj. lat 2000-2006 i realizowanie ich w ramach ustalonych osi priorytetowych, zyskało akceptację. Uznaje się dość powszechnie, że kreuje to dobre warunki dla większej koncentracji pomocy rozwojowej udzielanej ze środków nowego funduszu utworzonego dla finansowania rozwoju wiejskiego. Pomoc taka ma się głównie skupiać na wspieraniu: ekonomicznego i społecznego wzrostu, tworzenia nowych miejsc pracy oraz zapewnianiu trwałości zrównoważonego rozwoju.

5.2.2. Nowe elementy w relacji do okresu 2000-2006

Mimo kontynuacji poprzedniej koncepcji, Rozporządzenie 1698/2005 wprowadza pewne nowe istotne elementy i ma wyraźne nachylenie środowiskowe.

Po pierwsze, nowe Rozporządzenie rozróżnia trzy rodzaje zestawów działań (nazwanych przez nas poprzednio blokami), które są określane mianem osi. Są one adresowane do:

- promocji rolnictwa i jego konkurencyjności,
- ochrony środowiska naturalnego,
- różnicowania gospodarki wiejskiej i poprawy warunków życia na wsi.

Każdy kraj członkowski wdrażając w życie to Rozporządzenie, będzie musiał dokonać adaptacji budżetu tak, aby spełnić wyznaczone minima dla każdej osi. Nachylenie środowiskowe polega tu na tym, że najwyższy poziom minimum, ustalony został dla osi środowiskowej. Trzeba też brać pod uwagę fakt, iż jest to jedyna oś, dla której Komisja nie zaakceptowała żadnych redukcji swych pierwotnych propozycji.

Rozporządzenie wprowadza też działania harmonizujące podejście do sektora leśnictwa i rolnictwa. Tworzy także nowe działania specyficznie adresowane do obszarów włączonych do programu NATURA 2000.

Po drugie, nowe Rozporządzenie integruje, poprzednio niezależną inicjatywę LEADER do trzech osi priorytetowych. Co najmniej 5% budżetu przeznaczonego na wsparcie rozwoju wiejskiego będzie musiało być zagospodarowane przez program LEADER, który może być realizowany w dowolnej z trzech osi. Sukces tej inicjatywy rodzi jednak pytanie do jakiego stopnia, jeśli w ogóle, to oddolne, endogeniczne podejście powinno być włączane w politykę rozwoju wsi?

Ponadto, Rozporządzenie 1698/2005 umacnia potrzebę planowania w rozwoju wiejskim poprzez dwa uzupełniające się instrumenty: Dyrektywy Strategiczne Wspólnoty oraz Narodowe Plany Strategiczne, które każdy kraj członkowski musi przesłać do Komisji, zanim zaprezentuje swoje plany rozwoju obszarów wiejskich.

Reasumując, w nowym Rozporządzeniu zwiększona została rola strategicznego planowania jako instrumentu służącego rozwojowi obszarów wiejskich, a nie tylko restrukturyzacji rolnictwa. Tworzy to istotne możliwości podejmowania odnośnych działań, a także sprzyja zmianie mentalnego nastawienia poszczególnych krajów członkowskich i ich administracji, a szczególnie samych rolników. Jednakże faktyczne oddziaływanie Rozporządzenia zależne będzie od skali środków budżetowych przeznaczonych na te cele. Budżet Unii Europejskiej został poważnie ograniczony w perspektywie finansowej na lata 2007-2013. Trzeba też pamiętać, że są to środki przeznaczone dla UE-27. Kraje dawnej UE-15 dostaną o 27% mniej w stosunku do pierwotnej propozycji Komisji. W przypadku państw dawnej Piętnastki prawie 1 mld euro rocznie może jednak pochodzić z mechanizmu modulacji, funkcjonującego w ramach pierwszego filaru WPR.

5.2.3. Margines swobody dla decyzji narodowych

W takich ramach ogólnych, wyznaczonych przez Unię Europejską, muszą mieścić się rozwiązania narodowe. Rzeczywiste programy rozwojowe formułowane przez rządy narodowe krajów członkowskich oraz instytucje publiczne szczebla lokalnego.

Pole manewru krajów członkowskich Wspólnoty w realizacji polityki rozwoju wiejskiego w perspektywie finansowej 2007-2013, obejmuje: Wybór działań, które będą realizowane. Programy rozwojowe muszą zachowywać pewną równowagę między osiami, jednak poza tym państwa członkowskie cieszą się swobodą dotyczącą wydatkowania 55% środków całego budżetu. Minima przypisane są jedynie funduszom unijnym. Ponadto, kraje, które chcą finansować rozwój obszarów wiejskich ponad minima narodowe, mają tu całkowitą swobodę.

- Decyzje dotyczące finansowania rozwoju wiejskiego stają się jeszcze bardziej istotne niż w poprzedniej perspektywie budżetowej, ponieważ zarówno działania, jak i cele zwiększyły się w porównaniu z Rozporządzeniem 1257/1999, choć ich finansowanie ze strony Unii Europejskiej zmniejszyło się. Część ewentualnych wyższych funduszy narodowych może pochodzić z dobrowolnego mechanizmu modulacji przesuwającego środki z pierwszego do drugiego filaru WPR. Poprzez ten mechanizm kraje członkowskie mogą transferować do polityki rozwoju wiejskiego do 20% sum korespondujących z działaniami rynkowymi i dopłatami bezpośrednimi. Środki pochodzące z modulacji nie stanowią podstawy do dodatkowego współfinansowania narodowego. Nie są też włączone w minima dotyczące poszczególnych osi.
- W zakresie inicjatywy LEADER, kraje członkowskie mogą decydować czy alokować ten instrument w całości jako część osi 3 (dywersyfikacja gospodarki wiejskiej), która musi uzyskać co najmniej 10% całego udziału finansowego Unii Europejskiej, czy też umieścić go także w osiach 1 i 2. W takim przypadku, działania, które dotąd planowane były odgórnie przez centralną lub regionalną administrację, mogłyby być zaprojektowane przez społeczność lokalną i na bazie lokalnych kryteriów.

5.3. Europejska Sieć Rozwoju Wiejskiego

Europejska Sieć Rozwoju Wiejskiego została utworzona po to, aby stanowić platformę zapewniającą lepszy przepływ informacji, wymianę pozytywnych doświadczeń praktycznych, nabytych podczas realizacji programów rozwojowych oraz komunikację między poszczególnymi sieciami narodowymi i między tymi sieciami a instytucją zarządzającą. W skład Europejskiej Sieci Rozwoju Wiejskiego wchodzi: komitet koordynujący, robocze grupy tematyczne, podkomitet LEADER oraz osobna grupa ekspertów, specjalistów od ewaluacji.

- Główne cechy nowej polityki rozwojowej Wspólnoty obejmują:
- strategiczne i zarazem strukturalne podejście do programowania,
 - ustalanie wspólnych ram dla monitorowania i ewaluacji programów,
 - jednolite finansowanie przez Europejski Rolniczy Fundusz Rozwoju Wsi,
 - inicjatywę LEADER jako metodę wzmocnienia zarządzania lokalnego i budowy potencjału na obszarach wiejskich,
 - komplementarność polityki rozwojowej z funduszami strukturalnymi.

Strategie narodowe państw członkowskich odzwierciedlać muszą priorytety Unii Europejskiej, wyrażone w strategicznym przewodniku, zgodnie z sytuacją w danym kraju. Narodowe lub regionalne programy ustanawiane są na bazie analizy SWOT i wdrażane wraz z ich monitorowaniem i ewaluacją (permanentna ewaluacja) w oparciu o ramy wspólnotowe ustalone na szczeblu unijnym. Wszystkie państwa członkowskie mają obowiązek stworzenia przejrzystego systemu identyfikowania i kwantyfikowania sytuacji wyjściowej, określania celów, jakie mają być osiągnięte dzięki realizacji programu oraz mierzenia postępu w osiąganiu tych celów.

6. Finansowanie WPR i zarządzanie funduszami rolnymi

6.1. Zasady wspólnego zarządzania finansowego

Rozporządzenie Rady nr 1290/2005 w sprawie finansowania WPR ustanawia ogólne zasady wspólnotowego finansowania obu filarów tej polityki oraz dwa fundusze: Europejski Rolny Fundusz Gwarancji (EAGF) oraz Europejski Rolny Fundusz Rozwoju Wiejskiego (EAFRD).

Komisja Europejska jest odpowiedzialna za administrowanie WPR we współpracy z państwami członkowskimi. Odpowiedzialność Komisji obejmuje:

- dokonywanie miesięcznych (EAGF) oraz kwartalnych (EAFRD) płatności w postaci refundacji wydatków poniesionych przez akredytowane Agencje Płatnicze w państwach członkowskich,
- zapewnienie dyscypliny budżetowej, tzn. przestrzeganie właściwych budżetów, terminów płatności i pułapów finansowych,
- sprawdzanie funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich przez misje w poszczególnych krajach i sprawdzanie procedur księgowych.

Odpowiedzialność państwa członkowskiego na szczeblu ministerialnym obejmuje:

- akredytowanie i wycofywanie akredytacji agencji płatniczych i instytucji koordynujących,
- ustalanie liczby agencji płatniczych na najniższym poziomie zapewniającym efektywność obsługi wydatków,
- informowanie Komisji o podjętych decyzjach, dotyczących agencji płatniczych i instytucji koordynujących.

6.2. Zarządzanie finansowe funduszem gwarancji EAGF

Państwo członkowskie dokonuje wypłat należnych kwot beneficjentom, Komisja Europejska refunduje te wypłaty (zasada współzarządzania) w zakresie:

- subwencji eksportowych przy eksporcie do niektórych krajów trzecich,
- działań interwencyjnych stabilizujących rynki rolne,
- dopłat bezpośrednich dla rolników,

- promocji produktów rolnych,
- innych działań (program owoce w szkole).

Większość takich działań jest w 100% finansowana z budżetu Unii Europejskiej. W 2008 roku wydatki netto na pierwszy filar WPR wyniosły 39 311 mln euro, w tym na:

• refundacje eksportowe.....	925 mln	2,13 %
• interwencję rynkową.....	148 mln	0,34 %
• wsparcie bezpośrednie.....	37569 mln	86,43 %
• inne działania.....	4823 mln	11,10 %

Przepływy finansowe są następujące. W danym miesiącu agencja płatnicza państwa członkowskiego wypłaca beneficjentom należne kwoty ze środków krajowego budżetu. W następnym miesiącu państwo członkowskie przesyła do Komisji deklarację stwierdzającą poniesienie wydatku. W trzecim dniu roboczym kolejnego miesiąca Komisja Europejska dokonuje refundacji wydatku na podstawie wystawionej deklaracji.

6.3. Zarządzanie finansowe funduszem rozwoju EAFRD

System oparty został na doświadczeniach programu SAPARD. Tworzony jest jeden, jednolity, wieloletni program dla regionu/kraju, zawierający wszystkie działania zaplanowane na rzecz rozwoju wsi. Program jest współfinansowany przez Wspólnotę i państwo członkowskie. Zawiera on plan finansowy dla całego okresu, sporządzony w układzie rocznym, według poszczególnych osi priorytetowych oraz według poszczególnych działań. Pułapy udziału finansowego Unii Europejskiej zależne są od typu regionu, którego program dotyczy oraz od osi priorytetowej, w której konkretne działanie jest umieszczone. Elementami systemu są: instytucja zarządzająca, komitet monitorujący oraz agencja płatnicza. Funkcjonowanie systemu podlega ewaluacji.

Po zatwierdzeniu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Komisja Europejska dokonuje przedpłaty w wysokości 7% wartości programu na dwa lata. Jeśli w ciągu dwóch lat nie wpłyną wnioski na realizację działań przewidzianych w programie, przedpłata jest zwracana Komisji. Agencja płatnicza składa wnioski cztery razy do roku, zgodnie z określonymi terminami, poprzez instytucję koordynującą. Refundacje są kalkulowane w relacji do faktycznie poniesionych wydatków publicznych państwa członkowskiego, deklarowanych dla każdej osi priorytetowej oraz udziału finansowego Unii Europejskiej w wydatkach tej osi obowiązującego

pierwszego dnia okresu, którego dotyczy wnioski. Komisja dokonuje refundacji do wysokości udziału Unii Europejskiej w ciągu 45 dni od daty wpłynięcia wniosku.

W 2008 roku z funduszu rozwoju wsi wydano 6340 mln euro, z czego:

- na poprawę konkurencyjności (pierwsza oś)... 1292 mln 20,38 %
- na środowisko naturalne (druga oś)..... 4820 mln 76,03 %

7. Doświadczenia wybranych państw Unii Europejskiej

7.1. Uwagi wstępne

Różne kraje tworzące Unię Europejską, w różny sposób wykorzystują własne uwarunkowania i istniejący w regulacjach unijnych margines swobody decyzyjnej dla projektowania i realizacji własnej polityki rolnej i wiejskiej.

Do analizy konkretnych rozwiązań uwzględniających podstawowe krajowe uwarunkowania i problemy wsi i rolnictwa wybrano cztery państwa członkowskie Unii Europejskiej, mianowicie: Niemcy – ze względu na rozwiniętą współpracę w tworzeniu i realizacji narodowych strategii między rządem a samorządem terytorialnym i związkami branżowymi oraz organizacjami społecznymi; Francję – ze względu na jej znaczenie w polityce rolnej Wspólnoty i szeroki zakres własnych rozwiązań; Hiszpanię – ze względu na szczególny okres dostosowawczy dla rolnictwa przed akcesją do Unii Europejskiej i Irlandię – ze względu na najbardziej efektywne wykorzystanie środków unijnych dla własnego rozwoju.

7.2. Niemcy²¹

Niemcy od dawna opierały swą strategię rolną na rozwoju gospodarstw rodzinnych, dlatego też pierwotnie popierały politykę wysokich cen rolnych w Unii Europejskiej, której zadaniem było m.in. wspieranie dochodów gospodarki rodzinnej. Gwarantem utrzymywania wysokich cen były limity produkcyjne, silny protekcjonizm oraz mocna marka (DM), szczególnie po wprowadzeniu rozliczeń w ramach WPR w tzw. „zielonych” kursach walut narodowych.

Po zjednoczeniu Niemiec i włączeniu w krajowy system rolny dużych dobrze prosperujących ferm z landów wschodnich, pozycja gospodarstw rodzinnych uległa osłabieniu. Zmieniło to optykę w narodowej strategii rolnej

²¹ Na podstawie: M. Kobuszyńska: *Doświadczenia Niemiec w realizacji narodowej strategii rolnej i wiejskiej w ramach WPR*, [w:] *Margines swobody dla decyzji narodowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Doświadczenia wybranych krajów Unii Europejskiej*, Program Wieloletni, nr 86, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

w Niemczech, mimo iż wielkoobszarowe gospodarstwa rolne we wschodnich landach przeszły proces znaczącej restrukturyzacji. Poparcie Niemiec w polityce unijnej uzyskały płatności bezpośrednie, redukcje cen rolnych oraz aspekty rozwojowe. W konsekwencji nastąpiły zmiany strategii narodowej. Wdrażając reformę WPR, Niemcy wybrały opcję wprowadzenia już od 2005 roku systemu wsparcia rolnictwa niemal całkowicie oddzielonego od produkcji (z niewielkimi wyjątkami). Według nowej strategii, to rynek, a nie subwencje, ma określać kierunki alokacji zasobów i decydować o strukturze produkcji. Rekompensaty dla rolników mogą być usprawiedliwione wyłącznie pełnieniem przez rolnictwo funkcji publicznych (ochrona środowiska, zachowanie krajobrazu, dobrostan zwierząt, zdrowotność wytwarzanych surowców). Zdecydowano się na szybką implementację nowego systemu, aby zredukować koszty administracyjne.

Niemcy wybrały model hybrydowy ze stopniowym przechodzeniem od modelu historycznego do modelu regionalnego o jednolitej stawce płatności obszarowej. Aby uniknąć niepożądanych w pierwszym okresie zmian w transferach środków pomocy finansowej między rolnikami i regionami, zapewniono czas potrzebny na niezbędne dostosowania (lata 2010-2013). Wykorzystywany jest mechanizm modulacji, przy czym Niemcy są jedynym krajem, któremu pozostaje do dyspozycji nie 80%, ale 90% środków z modulacji. Jest to rekompensata wynegocjowana z Komisją Europejską za wycofanie unijnych interwencji do żyta, co silnie dotknęło niemieckich rolników. Środki pochodzące z modulacji oddano, wraz z uprawnieniami decyzyjnymi co do sposobu ich wykorzystania, poszczególnym landom. Część tych środków wspiera pośrednio politykę rynkową, a nie rozwojową. W Niemczech rezerwa narodowa wynosi tylko 1% (a nie 3%). Są to głównie środki z niewykorzystanych tytułów do płatności. Zasada współzależności (cross-compliance) opiera się na ostrzejszych niż przeciętne w Unii Europejskiej normach oraz bardzo nowoczesnym systemie kontrolnym.

W Niemczech, podobnie jak w przypadku Hiszpanii, rząd centralny nie ma pełnych kompetencji w zakresie polityki strukturalnej i dzieli je z władzami terytorialnymi, tj. rządami 16 landów. Rząd federalny określa jedynie narodowe ramy polityki wobec obszarów wiejskich, które są znacznie bardziej szczegółowe niż ogólne ramy unijne. Natomiast rządy poszczególnych landów formułują i wdrażają własne programy regionalne, realizując cele nakreślone w strategii narodowej.

W okresie poprzedniej perspektywy budżetowej (2000-2006) głównymi celami niemieckiej strategii wobec rozwoju obszarów wiejskich były:

- zwiększanie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, zabezpieczenie ist-

niejących i stworzenie nowych miejsc pracy na terenach wiejskich oraz dalsza poprawa ochrony środowiska naturalnego. Sformułowano pięć priorytetów strategicznych:

- poprawa struktur rolnych przez konsolidację ziemi, przemiany struktury agrarnej, budowę dróg, lepszą gospodarkę zasobami wodnymi,
- ochronę dziedzictwa kulturowego,
- poprawę struktur produkcyjnych przez inwestowanie w gospodarstwa rolne i ich modernizację,
- promowanie jakości regionalnych i organicznych produktów rolnych,
- tworzenie grup producentów;
 - wspieranie rolnictwa zrównoważonego przez płatności dla rolników gospodarujących w trudnych warunkach, wspieranie ekstensywnego wykorzystania łąk oraz wieloletniego odłogowania ziemi w regionach wiejskich;
 - wspieranie leśnictwa przez nowe zalesienia, unowocześnienie wycinki i przetwórstwa drewna, inwestycje leśne;
 - ochrona środowiska skupiona na chronieniu wybrzeży, odtwarzaniu potencjału rolnego zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, zapobieganiu powodziom.

W tym okresie Niemcy wykorzystywały wszystkie dostępne działania opcjonalne. Preferencje wyrażały się natomiast w podziale środków. Prawie połowa budżetu przeznaczona została na działania rolnośrodowiskowe, 22% na wspieranie adaptacji i rozwoju na obszarach wiejskich, ponad 17% na wsparcie dla obszarów ONW, pozostałe 10% na wszystkie inne działania opcjonalne.

Narodowa Strategia Wspierania Obszarów Wiejskich dotycząca bieżącej perspektywy budżetowej (2007-2013) obejmuje ekonomiczną, strukturalną, ekologiczną i społeczną analizę sytuacji na obszarach wiejskich oraz ich potencjału rozwojowego. Zawiera ogólną koncepcję narodową, definiuje priorytety i wskaźniki osiągnięcia tych priorytetowych celów dla potrzeb sterowania i ewaluacji w czasie realizacji strategii. Prezentuje również podział unijnych funduszy na poszczególne regiony Niemiec. Ta narodowa strategia została opracowana we współpracy z landami i przy udziale partnerów społecznych. Niektóre priorytety narodowe zostały nieco zmienione. Obok dotychczasowych, takich jak: wzmocnienie konkurencyjności i ochrona oraz tworzenie miejsc pracy na wsiach, pojawiły się nowe:

- poprawa warunków edukacji na obszarach wiejskich w celu tworzenia potencjału dla innowacyjności,
- zachowanie i rozwój dziedzictwa kulturowego na wsi oraz
- poprawa jakości życia mieszkańców wsi.

Główne działania służące realizacji tych celów to:

- promowanie inwestycji na obszarach wiejskich, zarówno w rolnictwie, jak i poza nim;
- dobrowolne akcje środowiskowe w rolnictwie i leśnictwie;
- szkolenia i rozwój informacji dla mieszkańców wsi;
- zintegrowane wielosektorowe strategie rozwojowe.

Jeśli chodzi o podział środków, to ponad 1/4 budżetu przewidziana jest na finansowanie działań osi 1. Szczególnymi celami są tu: osiągnięcie wyższej produktywności i jakości oraz lepszej struktury rynkowej i ochrony środowiska. Ok. 40% środków przeznacza się na działania osi 2, szczególnie na poprawę bioróżnorodności, zrównoważonej gospodarki ziemią oraz redukcję szkodliwych emisji do atmosfery. Prawie 1/4 środków będzie dostępna dla działań osi 3, szczególnie tworzenia nowych miejsc pracy i źródeł bardziej stabilnych dochodów, zwiększanie perspektyw ludności wiejskiej, poprawę w zaopatrzeniu w dobra i usługi, poprawę wykorzystania czasu wolnego. Ok. 6% budżetu przeznaczone będzie na działania osi 4, przede wszystkim zwiększenie potencjału rozwojowego na obszarach wiejskich. Szczegółowe programy powstają na szczeblu regionalnym, tj. w poszczególnych landach.

Szczególnym rozwiązaniem w Niemczech są tzw. „Regiony Modelowe”. Jest to schemat szeroko wykorzystujący margines swobody, pozostawiony w unijnej polityce rozwojowej krajom członkowskim. Koncepcja opiera się na założeniu, że obszary wiejskie powinny harmonizować swe różnorakie funkcje i w ten sposób tworzyć nowe źródła dochodów dla swych mieszkańców. Są to regionalne projekty pilotażowe, oparte na zasadzie równoważenia i stabilizowania w czterech wymiarach:

- równości międzypokoleniowej,
- jakości życia,
- stabilności socjalnej oraz
- odpowiedzialności międzynarodowej.

Główną ideą jest identyfikacja i testowanie modeli gospodarek regionalnych, które oferują obiecujące rozwiązania dla wzmocnienia danego regionu z punktu widzenia osiągnięcia założonych celów. Jeśli projekt pilotażowy powiedzie się, dany region staje się „mnożnikiem” testowanych rozwiązań.

7.3. Francja²²

Rolnictwo to bardzo ważny sektor gospodarki Francji. Jego udział w PKB wynosi 2,2%, a przemysłu rolno-spożywczego w wartości dodanej brutto całego francuskiego przemysłu 10%. Grunty orne stanowią ponad 54% ogólnej powierzchni kraju, z czego 44% położone jest na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Największe bieżące problemy francuskiego rolnictwa to: utrzymanie efektywności w relacji do innych sektorów – szczególnie w ubieganiu się o szczupłe środki na restrukturyzację, dbałość o wysoką jakość produktów, zahamowanie nasilającego się spadku bioróżnorodności oraz erozji, a także poprawa jakości wody. Duża część obszarów wiejskich, zaliczanych do ONW staje się coraz bardziej zagrożona degradacją. Kolejne czynniki oddziałujące negatywnie na francuski sektor rolny i wiejski to: wyższy niż na obszarach miejskich poziom bezrobocia, niższe kwalifikacje pracowników oraz duże różnice regionalne w zakresie dostępności usług i dywersyfikacji działalności gospodarczej na wsi.

Będąc głównym beneficjentem unijnej polityki wsparcia (rolnictwo francuskie otrzymuje ok. 22% wszystkich płatności dokonywanych w ramach I filaru WPR), Francja jest zainteresowana zachowaniem tych korzyści i jak najmniejszymi zmianami WPR. Problemy francuskiego rolnictwa wynikają też z malejącego systematycznie jego udziału w unijnej produkcji rolno-spożywczej, a przede wszystkim z malejących dochodów francuskich rolników. Zmusza to członków ich rodzin do poszukiwania pracy poza rolnictwem. Dlatego strategia narodowa Francji opiera się na obronie dochodów rolnych oraz inwestowaniu w kapitał ludzki, co daje szansę wyboru mieszkańcom obszarów wiejskich. Wydatki ponoszone na rolnictwo zarówno z budżetu unijnego, jak i narodowego, kierowane są przede wszystkim na edukację, badania naukowe, poprawę zarządzania. Są to więc działania nie zakłócające rynku. W dużym stopniu obejmują też ochronę socjalną.

Główne strategiczne cele francuskiej polityki rolnej to:

- wzrost konkurencyjności sektora rolnego,
- wspieranie rolnictwa jako głównej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich,

²² Na podstawie: B. Wieliczko: *Doświadczenia Francji w realizacji narodowej strategii rolnej i wiejskiej w ramach WPR*, [w:] *Margines swobody dla decyzji narodowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Doświadczenia wybranych krajów Unii Europejskiej*, Program Wieloletni, nr 86, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

- racjonalizacja obsługi administracyjnej francuskich gospodarstw rolnych, w tym lepsze rozmieszczenie instytucji udzielających wsparcia.

Francja, inaczej niż Niemcy, wdrażając reformę WPR, wybrała opcję płatności na gospodarstwo z pełnym wykorzystaniem dopuszczalnych limitów zachowania powiązania wsparcia z produkcją. Powstał w ten sposób system dość skomplikowany, ale uzasadniony celami francuskiego rolnictwa. Podstawowym instrumentem wsparcia są jednolite płatności bezpośrednio przyznawane w ramach indywidualnych tytułów do płatności (*droits a paiement unique* – DPU). Poziom jednolitej płatności na gospodarstwo rolne oparty jest na bazie faktycznych dopłat uzyskiwanych przez gospodarstwo w okresie referencyjnym. Uzasadnieniem dla maksymalnego wykorzystania limitu powiązania wsparcia z produkcją jest dążenie do zapobiegania całkowitej rezygnacji z prowadzonej działalności rolniczej na wielu obszarach kraju. Wprowadzenie jednolitych płatności niezwiązanych z produkcją zmieniło strukturę wypłat rynkowych i dochodowych. Znaczenie dominującego poprzednio wsparcia sektorowego – dla poszczególnych produktów – zmniejszyło się, a jego udział w wartości całkowitej pomocy obniżył się z 77% do 30%. Jednolite płatności bezpośrednio stanowią 52% całej pomocy, przyznawanej francuskim rolnikom z tytułu wspierania dochodów w ramach I filaru WPR. Wśród instrumentów krajowych najważniejszym działaniem jest pomoc dla rolników dotkniętych stratami spowodowanymi przez niekorzystne zjawiska przyrodnicze.

W strategii rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 za cele priorytetowe uznane zostały przede wszystkim takie działania, jak:

- inwestycje w gospodarstwach rolnych,
- transfer wiedzy,
- ochrona dziedzictwa kulturowego,
- rozwój turystyki wiejskiej,
- tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich,
- dywersyfikacja działalności gospodarczej,
- wspieranie przemian w przemyśle rolno-spożywczym.

Ponad połowa środków przeznaczonych na realizację tego programu wydatkowana jest w ramach 2 osi priorytetowej, skoncentrowanej na działaniach służących ochronie środowiska naturalnego i dążeniom do zrównoważonego wykorzystywania istniejących zasobów przyrodniczych. Jednym z priorytetów, szczególnie na obszarach objętych programem Natura 2000, jest propagowanie metod prowadzenia działalności rolnej przyjaznych środowisku naturalnemu.

W ramach 1 osi realizowane są głównie cele związane z poprawą konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, takie jak:

- rozwój innowacyjności i zdolności adaptacyjnych łańcuchów rolno-spożywczych przede wszystkim przez wspieranie współpracy między tym łańcuchem i jednostkami badawczo-rozwojowymi, a także szkolenia dla pracowników;
- dostosowywanie się rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego do potrzeb konsumentów m.in. przez dbałość o podnoszenie jakości;
- promowanie modernizacji w produkcji rolnej przez wspieranie zarówno unowocześniania infrastruktury gospodarstw rolnych, jak też ich przekazywania młodszemu pokoleniom rolników.

Cele realizowane w ramach 3 osi priorytetowej, związane z poprawą jakości życia mieszkańców wsi, mają się koncentrować głównie na zwiększaniu dostępności usług publicznych na obszarach wiejskich.

7.4. Hiszpania²³

Rolnictwo hiszpańskie uwarunkowane jest niekorzystnymi, choć silnie zróżnicowanymi warunkami naturalnymi (gleby, klimat) oraz demograficzną i ekonomiczną presją na ziemię. Restrukturyzacja sektora rolnego została przyspieszona w wyniku akcesji Hiszpanii do Unii Europejskiej. W ostatnich 25 latach obserwować można silną tendencję zaniku drobnych gospodarstw rolnych i ich konsolidację w większe farmy. Za najistotniejsze przemiany ostatnich lat można uznać:

- ograniczenie rolnictwa na obszarach suchych a rozszerzenie upraw na obszarach nawadnianych;
- zwiększenie powierzchni naturalnych pastwisk i terenów zakrzewionych w obszarach górskich;
- zwiększenie obszarów o przeznaczeniu innym niż rolnictwo jako rezultat procesów urbanizacyjnych;
- zwiększenie powierzchni naturalnych obszarów chronionych jako wynik nowego podejścia do polityki ochrony środowiska naturalnego.

Konsekwencją tych zmian były znaczące przemiany w wykorzystaniu ziemi i kształtowaniu krajobrazu. Oprócz czynników przyrodniczych ważne znaczenie dla zróżnicowania systemu rolnego w Hiszpanii mają też względy

²³ Na podstawie: G. Dybowski: *Doświadczenia Hiszpanii w realizacji narodowej strategii rolnej i wiejskiej w ramach WPR*, [w:] *Margines swobody dla decyzji narodowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Doświadczenia wybranych krajów Unii Europejskiej*, Program Wieloletni, nr 86, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

historyczne i społeczne. Jednym z takich czynników, wpływających równocześnie na rozwój i strukturę społeczności wiejskich, jest nawadnianie. System irygacyjny konsumuje w Hiszpanii ok. 70% zasobów wodnych. Nawadniany hektar ziemi plonuje sześciokrotnie lepiej niż suchy, generując czterokrotnie wyższy dochód. Nawadnianie ma więc istotny udział w utrzymywaniu populacji ludności wiejskiej na terenach suchych, kreacji tam zatrudnienia oraz dywersyfikacji działalności gospodarczej na wsi.

Hiszpania ma raczej pozytywne doświadczenia związane z procesem reformowania polityki unijnej. Ewolucja WPR, a zwłaszcza wprowadzenie jednolitego rynku europejskiego, przyczyniły się do przyspieszenia pełnego członkostwa Hiszpanii w Unii Europejskiej, skracając okres przejściowy po akcesji. Tym niemniej, trudne warunki hiszpańskiego rolnictwa czynią je szczególnie wrażliwym na zmiany polityki rolnej. Relatywnie duże gospodarstwa, znaczny odsetek rolników dwuzawodowych oraz procesy starzenia się ludności wiejskiej na obszarach o niekorzystnych warunkach dla rolnictwa sprawiają, że narodowa strategia wobec tego sektora gospodarki nastawiona jest głównie na utrzymanie rolnictwa jako sposobu gospodarowania na jak największym obszarze kraju. Chodzi o dobre wykorzystanie zarówno jego funkcji produkcyjnych, jak też publicznych. Ważne znaczenie ma też zachowanie upraw istotnych dla płodozmianu, takich jak: zboża, rośliny oleiste i białkowe, a także produkcji zwierzęcej opartej na ekstensywnym wypasie.

Reforma 2003 roku w Hiszpanii zaczęła się później, gdyż ważne dla tego kraju produkty (oliwa z oliwek, bawełna, tytoń) zostały nią objęte dopiero w 2004 roku, a implementacja nowych rozwiązań nastąpiła w 2006 roku. Hiszpania wprowadziła nowy system wsparcia rynkowego od 2006 roku, w pełni wykorzystując dopuszczalne limity zachowania jego powiązania z produkcją. Z systemu jednolitej płatności, wyłączone zostały jednak rośliny oleiste oraz dopłaty bezpośrednie na Wyspach Kanaryjskich. Na całym pozostałym obszarze kraju stosowany jest średni krajowy poziom jednolitych płatności, niezależnie od tego czy wsparcie jest całkowicie czy częściowo oddzielone od produkcji. Płatności oparto na modelu historycznym, kalkulując je w oparciu o skalę faktycznie uzyskiwanej pomocy finansowej, a nie na podstawie areалу użytków rolnych uprawnionych do wsparcia. W Hiszpanii uważa się, że system płatności obszarowych nie jest odpowiedni dla upraw plantacyjnych (np. oliwek). Generalnie wysoki poziom powiązania wsparcia z produkcją zachowano tam, gdzie ma to strategiczne znaczenie dla hiszpańskiego systemu rolnego, np. przy wypasie kóz i owiec na terenach wyżynnych, czy w produkcji tytoniu. Szczególne rozwiązania wprowadzone zostały w zakresie pomocy dla utrzymania gajów oliwnych dla produkcji oliwy z oliwek.

W Hiszpanii modulacja, mająca zapewnić dodatkowe środki na sfinansowanie celów dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, nie zyskuje szczególnej akceptacji. Rezerwa krajowa ustalona została na poziomie maksymalnym, tj. 3% plus dodatkowo 1,6% pochodzące z liniowej redukcji kwot referencyjnych. Obie rezerwy są zarządzane regionalnie, a prawa do gospodarowania nimi przekazane zostały rolnikom na obszarach, gdzie realizowane są programy rozwojowe lub restrukturyzacyjne. Stosowanie dobrowolnej modulacji spotyka się z krytyką. Przeciwnicy tego mechanizmu argumentują, iż odliczenia na rezerwę krajową i stosowanie obowiązkowej modulacji zmniejszają znacząco wsparcie bezpośrednie. Ponadto, środki uzyskane z dobrowolnej modulacji można przeznaczyć na dowolne cele polityki rozwojowej, nie muszą więc służyć samym rolnikom.

W przypadku Hiszpanii, polityka strukturalna realizowana była na długo przed akcesją do EWG i koncentrowała się na osiągnięciu głównego celu, jakim był wzrost produktywności i konkurencyjności hiszpańskiego rolnictwa. Ten cel główny podzielony był na szereg celów cząstkowych: poprawa struktury gospodarstw rolnych, ich modernizacja, szkolenia dla rolników, program nawadniania gruntów. Ważne znaczenie miała też polityka scalania gruntów, likwidująca problemy związane z dużym rozdrobnieniem gospodarstw i mnogością działek. Dokonano konsolidacji ponad 6 mln ha ziemi rolnej. Program zwiększonego dostępu do systemu nawadniania objął ponad 2 mln ha ziemi. Ustawa o modernizacji gospodarstw rolnych z 1995 roku stanowi zbiór działań strukturalnych i zawiera podstawowe definicje: zawodowego rolnika, rolnika pracującego w pełnym wymiarze czasu, gospodarstwa priorytetowego. Stanowią one kryteria wdrożeniowe dla działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich.

Konstytucja Hiszpanii nie przyznaje rządowi centralnemu pełnych kompetencji w sprawach rolnych. Są one dzielone z organami władzy terytorialnej, tj. siedemnastoma Wspólnotami Autonomicznymi. Rząd centralny ma kompetencje w zakresie „tworzenia podstaw i koordynacji ogólnego planowania w gospodarce”, co pośrednio wpływa na politykę rozwoju obszarów wiejskich. Wspólnoty Autonomiczne zachowują kompetencje w kwestiach: „rolnictwa i hodowli zwierząt, a także „leśnictwa i obszarów leśnych”, „zarządzania środowiskiem naturalnym” oraz „promocji rozwoju ekonomicznego regionu”²⁴. W Hiszpanii większość marginesu swobody, który w dziedzinie rozwoju wiejskiego Komisja Europejska pozostawia do decyzji państwom członkowskim, wykorzystują więc Wspólnoty Autonomiczne.

²⁴ Cytaty pochodzą z Art. 148 i 149 Konstytucji Królestwa Hiszpanii.

Hiszpania przyjęła mieszany model wdrażania polityki strukturalnej i rozwojowej. Krajowe programy, w ramach których realizowane są działania, wymagające stworzenia wspólnych warunków na całym terytorium kraju zostały wdrożone dzięki podejściu horyzontalnemu, a pozostałe działania, w ramach programów regionalnych. Realizowane było 20 różnych działań, z których 17 miało charakter regionalny (po jednym w każdej Wspólnocie Autonomicznej), a 3 ponadregionalny (krajowy). Podział środków budżetowych na poszczególne działania, w latach 2000-2006, zachował w Hiszpanii wyraźne cechy polityki strukturalnej. Działania mające zwiększać konkurencyjność rolnictwa absorbowaly aż 58% budżetu. Decydowała o tym polityka nawadniania gruntów (woda w rolnictwie), która pochłaniała 14,2% środków. Wsparcie dla przemysłu rolno--spożywczego stanowiło 12,5%, leśnictwa 9,8%, programy rolnośrodowiskowe 9,7%, inwestycje w gospodarstwach rolnych 8,8%, a zalesianie gruntów rolnych 7,2% całości budżetu.

Działania programu LEADER zostały podjęte przez 45 lokalnych grup na obszarze stanowiącym 50% powierzchni kraju, zamieszkałym przez 14% ludności. Ponadto funkcjonował program PRODER/PROW, mający na celu wdrażanie działań różnicujących gospodarkę na obszarach wiejskich i poprawiających jakość życia ich mieszkańców. Obejmował on obszary, które ze względów budżetowych nie zostały wybrane do programu LEADER.

W obecnej perspektywie budżetowej na lata 2007-2013, zastosowano krajowe podejście horyzontalne, obejmujące niewielką liczbę działań: program nawadniania ziemi rolnej, wsparcie przemysłu rolno-spożywczego, wsparcie doradztwa rolniczego (w ramach osi 1) oraz działania na rzecz zwalczania pożarów lasów (oś 2). O podziale środków między poszczególne działania decydują Wspólnoty Autonomiczne.

7.5. Irlandia²⁵

Sektor rolny Irlandii wykazuje cechy charakterystyczne dla szybko rozwijającego się kraju. Zmniejsza się znaczenie rolnictwa jako działu gospodarki narodowej. Obecnie jego udział w tworzeniu PKB stanowi 2,5% a w ogólnym zatrudnieniu mniej niż 6%. Nie ma tu istotnych problemów typu strukturalnego, gdyż szybko rozwijająca się gospodarka wchłonęła większość siły roboczej

²⁵ Na podstawie: C. Klimkowski: *Doświadczenia Irlandii w realizacji narodowej strategii rolnej i wiejskiej w ramach WPR*, [w:] *Margines swobody dla decyzji narodowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Doświadczenia wybranych krajów Unii Europejskiej*, Program Wieloletni, nr 86, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

uwalnianej z rolnictwa w miarę go modernizacji. Samo rolnictwo przeszło również proces istotnych przemian. Zmniejszyła się liczba gospodarstw rolnych, nastąpiła ich konsolidacja, jednocześnie postępuje proces rozwoju dwuzawodowości wśród rolników oraz starzenia się ludności wiejskiej. W Irlandii struktura wiekowa właścicieli gospodarstw rolnych jest bardzo niekorzystna. Ponad połowa z nich ma więcej niż 55 lat. Jest to wynikiem odpływu młodych ludzi do szybko rozwijających się miast. Negatywnie oddziałują na gospodarkę wiejską wysokie ceny ziemi, które utrudniają racjonalne gospodarowanie gruntami.

Od akcesji do UE w 1973 roku do reformy WPR w 2003 roku, rolnictwo Irlandii uzyskało wsparcie w wysokości 31 mld EUR. Dopłaty bezpośrednie stanowią tu ok. 75% zagregowanego dochodu rolniczego. Główne produkty to mleko i wołowina. Sektor żywnościowy opiera się przede wszystkim o krajowe surowce rolne. Problemem jest natomiast jego silne uzależnienie od eksportu, co wyznacza strategiczne cele polityki rolnej. Główny cel to utrzymanie konkurencyjności eksportu rolnego w warunkach zmieniających się reguł wsparcia w ramach WPR oraz nowych regulacji międzynarodowego handlu rolnego wypracowywanych w rokowaniach WTO.

Narodowa polityka odnośnie rynków rolnych, sprowadziła się de facto do wyboru jednej z dróg wdrażania reformy WPR. Irlandia, jako jeden z pierwszych krajów UE postanowiła wdrożyć od początku, tj. od 2005 roku, system jednolitej płatności na gospodarstwo rolne przy zastosowaniu całkowitego oddzielenia tego wsparcia od produkcji. Dotyczyło to również dwóch kluczowych sektorów, tj. mleka i wołowiny. Irlandia w całym okresie tworzenia nowej koncepcji wsparcia oddzielnego od produkcji, udzielała silnego poparcia takim rozwiązaniom. Przemawiały za tym dwa argumenty: chęć odbiurokratyzowania administrowania WPR oraz dążenie do wzmocnienia pozycji negocjacyjnej Unii Europejskiej w rokowaniach WTO. Związki farmerskie, mające silną pozycję w Irlandii, od dawna postulowały ułatwienie dostępu rolnikom do płatności unijnych przez uproszczenie procedur. Duże uzależnienie dochodów od eksportu rolnego powoduje, że rolnicy irlandzcy są zainteresowani pozytywnymi rozwiązaniami w ramach WTO, a szczególnie dalszą liberalizacją zasad dostępu do rynków. Panuje przekonanie, że liberalizacja światowego handlu rolnego jest tylko kwestią czasu. Dlatego już dziś Irlandia popiera wszelkie działania prowadzące do harmonizowania zasad WPR i WTO. Ważnym celem w narodowej Strategii jest zapewnienie możliwości jak najskuteczniejszego chronienia dochodów farmerów.

Środki uzyskane w wyniku modulacji od 2006 roku przeznacza się w Irlandii na wsparcie farm gospodarujących na obszarach o niekorzystnych warunkach (ONW). W kolejnych latach, w miarę wzrostu sum z modulacji, będą

one najprawdopodobniej wydatkowane zgodnie z priorytetami określonymi w programie rozwoju obszarów wiejskich.

Zasada współzależności (*cross-compliance*) realizowana jest w oparciu o system szerokich kontroli. Jednocześnie, w ramach pomocy krajowej, wspierani są rolnicy, którzy realizują standardy wyższe niż przeciętne wymagane w Unii Europejskiej. Przykładem może być tu program promujący dobrostan i jakość w stadach krów mamek (Suckler Cow Herd Welfare and Quality Scheme), zapewniający hodowcom krów mamek utrzymywanych w ponad standardowych warunkach, dodatkowe wsparcie w wysokości 80 EUR na sztukę (maksymalnie do 100 sztuk). Jest to jedna z nielicznych form pomocy krajowej stosowana w ramach I filaru WPR (rynki rolne).

W zakresie polityki dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich, polityka Irlandii jest podporządkowana trzem podstawowym celom strategicznym:

- dbałości o środowisko naturalne,
- trosce o jakość żywności,
- zwiększaniu konkurencyjności gospodarstw rolnych.

Główny nacisk w planie rozwoju obszarów wiejskich położony został na wykorzystanie płatności rolnośrodowiskowych. Na cele rolnośrodowiskowe planuje się wydać 45% ogólnej kwoty wydatków na rozwój obszarów wiejskich przewidzianej na lata 2007-2013. Znaczące kwoty przeznaczone są również na dopłaty do gospodarstw usytuowanych na obszarach o niekorzystnych warunkach. W sumie, blisko 80% wszystkich wydatków finansowane jest ze środków należących do 2 osi priorytetowej.

Spśród pozostałych instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich, znaczne środki przewidziano też na potrzeby programu wcześniejszych emerytur dla rolników. Problemy demograficzne irlandzkiej wsi sprawiają, że gospodarstwo rolne może być przekazane rolnikowi w wieku do 50 lat. Spśród instrumentów 1 osi wybrane zostały też takie działania, jak: kształcenie zawodowe, informacja, modernizacja gospodarstw rolnych oraz podejmowanie działalności przez młodych rolników.

Skoncentrowanie się przez rząd Irlandii na wykorzystywaniu przede wszystkim płatności rolnośrodowiskowych ma dwa główne cele. Pierwszy to podniesienie jakości wytwarzanej żywności, co ma ogromne znaczenie dla promocji eksportu. Drugi polega na stopniowym przygotowywaniu rolników do przyszłych wymogów stawianych im przez zreformowaną WPR. Cele dodatkowe to: uproszczenie instrumentów interwencyjnych i zapewnienie jak najmniejszego ich wpływu na osłabienie działania mechanizmu rynkowego oraz ochrona poziomu dochodów w rolnictwie.

7.6. Uwagi końcowe

Doświadczenia badanych krajów członkowskich Unii Europejskiej w realizacji własnych strategii rolnych i wiejskich z konieczności zostały tu zaprezentowane w formie syntetycznej, pozwalającej jedynie na ogólny ogląd przyjętych rozwiązań. Pytanie, jakie narzuca się po przeprowadzeniu takiej analizy, dotyczy możliwości wykorzystania tych doświadczeń przez Polskę. Z całą pewnością nie są one bezpośrednie. Ważniejsze jest tu prześledzenie sposobu podejścia do rozwiązywania problemów i wykorzystywania marginesu swobody przysługującego krajom członkowskim Wspólnoty w poszczególnych kwestiach.

Przeprowadzone analizy pokazały, że w ważnych momentach decyzyjnych były praktykowane narodowe debaty owocujące przyjęciem konkretnego dokumentu. Przynosiły one bardzo pozytywne efekty praktyczne. Inicjatorem i koordynatorem takich dyskusji były zwykle rządy narodowe, a uczestnikami partnerzy regionalni, a także społeczni, biznesowi i naukowci.

W nowych rozwiązaniach WPR dąży się do tego, aby ogólne zasady i działania przewidziane wspólnotowymi regulacjami, mogły być uzupełniane przez własne strategie i programy, tworzone oddolnie w państwach członkowskich Unii Europejskiej w sposób lepiej uwzględniający ich narodową specyfikę.

8. Zmiany WPR a finansowanie polityk narodowych

Reformy WPR nie zostaną zakończone w bieżącej perspektywie budżetowej 2007-2013, ale będą kontynuowane. Kolejne zmiany wydają się nieuniknione co najmniej z dwóch powodów: prawdopodobnych wyników rokowań rolnych WTO, prowadzonych w ramach rundy Doha oraz włączenia w pełni nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej w mechanizmy WPR. Dalsza liberalizacja światowego handlu rolnego oraz zmniejszenie wsparcia wewnętrznego i zmiana jego kategorii, stwarzają konieczność oddzielenia pomocy finansowej od produkcji i wspierania dochodów rolników w ramach pierwszego filaru WPR. Objęcie jednakowymi zasadami wszystkich nowych członków rozszerzonej Wspólnoty, będzie powodować presję na kontrolowanie jednostkowego kosztu jednolitej płatności tak, aby stał się on bardziej akceptowalny dla płatników netto do unijnego budżetu. Problem dotyczy jednak nie tylko budżetu, ale ścierania się interesów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Nowi członkowie Wspólnoty wnieśli ogromny, niewykorzystany potencjał produkcyjny do unijnego rolnictwa. W wyniku akcesji dwunastu państw, nastąpił przyrost gruntów rolnych o 40%, ale tylko o połowę wolniejszy przyrost produkcji. Równocześnie liczba ludności – potencjalnych konsumentów – zwiększyła się o 1/3. W ramach zreformowanej WPR, ten duży potencjał nie będzie wspierany, gdyż wsparcie to zostało oddzielone od produkcji. To relacje popytu i podaży mają decydować o wielkości i strukturze produkcji rolnej. Poza technologię zaś – o zdolności konkurencyjności na rynku unijnym i światowym, szczególnie po bliskim już wycofaniu subwencji eksportowych.

W miarę poprawy sytuacji materialnej nowych państw członkowskich, czemu sprzyja akcesja do Unii Europejskiej, ich rosnący popyt na żywność, w tym żywność wysoko przetworzoną, zaspokajany będzie przez lepiej rozwinięty sektor żywnościowy państw UE-15, który zyskał swobodny dostęp do 120-milionowego rynku konsumenckiego. Kraje UE-15, po wycofaniu subwencji eksportowych w wyniku koncesji wobec WTO, będą więc mogły zrekompensować sobie zmniejszenie sprzedaży na rynki światowe, wzrostem obrotów z nowymi członkami Wspólnoty. Ci nowi partnerzy, mający znacznie wyższy odsetek rolników, dostaną w zamian środki na rozwój obszarów wiejskich. Będą one służyć m.in. zwiększeniu zatrudnienia na wsi poza rol-

nictwem, aby złagodzić nieuniknione napięcia społeczne. Jednak środki te staną się dostępne dopiero wówczas, gdy budżety narodowe wyasygnują własne fundusze, zgodnie z zasadą współfinansowania działań II filaru WPR.

Wygląda więc na to, że duży potencjał produkcyjny nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, który w ramach poprzedniego instrumentarium WPR został by szybko uruchomiony, długo jeszcze pozostanie niewykorzystany. Było to jednym z celów reformy WPR z 2003 roku.

Ocena zmian WPR dokonywanych i planowanych w wyniku procesu reform, a także ich konsekwencji, musi uwzględniać sytuację polskiego sektora rolnego. W relacji do innych państw Unii Europejskiej, rolnictwo polskie:

- angażuje duże zasoby pracy i ziemi, a mniejsze nakładów kapitałowych. Odmienne są więc relacje między głównymi czynnikami produkcji. Jeden pracujący w polskim rolnictwie dysponuje 2,5-krotnie mniejszymi zasobami ziemi i 5-krotnie mniejszymi zasobami kapitału niż średnio w Unii Europejskiej. Determinuje to niską konkurencyjność polskiego rolnictwa, spowodowaną niską wydajnością pracy w sektorze;
- znacząco niższa niż w Unii Europejskiej jest też produktywność zasobów ziemi i pracy. Dobre wyniki polskiego eksportu rolno-spożywczego nie zmieniają niskiej oceny konkurencyjności polskiego rolnictwa są bowiem okupione bardzo złą sytuacją socjalną pracujących na wsi. Nie dosyć, że poziom nakładów kapitałowych jest niski, to jeszcze są one słabo wykorzystywane z uwagi na lukę technologiczną i niskie kwalifikacje siły roboczej;
- w krajach Unii Europejskiej dominują gospodarstwa duże i bardzo duże. Wytwarzają one ok. 70% produkcji rolnej. W Polsce gospodarstwa takie są nieliczne i dostarczają zaledwie ok. 20% tej produkcji.

Ze względu na duży dystans rozwojowy, szczególnie w relacji do państw UE-15, Polska powinna preferować taki kierunek zmian WPR, który umożliwi jego zmniejszenie.

W ramach I filaru WPR kwestią do rozstrzygnięcia jest wybór systemu płatności. Obecnie stosowany System Jednolitej Płatności Obszarowej (*Single Area Payment Scheme*) jest łatwy w implementacji, ale utrudnia prowadzenie aktywnej polityki rolnej. Płatności uzyskiwane przez rolników w ramach tego systemu stanowią ok. 50% dochodów rolnych. Należałoby więc rozważyć kwestię przejścia na System Płatności Jednolitej (SPS), który

umożliwia prowadzenie aktywnej polityki regionalnej i sektorowej. Taki system, przy wyborze modelu regionalnego, wspierany dobrze przygotowanym PROW, byłby bardziej odpowiedni dla promowania wzrostu produktywności polskiego sektora rolnego oraz zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich²⁶. Negatywną stroną systemu SPS byłoby trudniejsze administrowanie nim i mniejszy egalitaryzm udzielanego wsparcia.

W ramach II filaru WPR, w działaniach ujętych w PROW na lata 2007-2013 należało by skoncentrować się na jak najbardziej optymalnym wykorzystaniu dostępnych środków. W odróżnieniu od I filaru, decyzje dotyczące filaru II odnoszą się w rzeczywistości do okresu po 2013 roku. Polska powinna więc aktywnie uczestniczyć w projektowaniu zakresu wsparcia strukturalnego i rozwojowego tak, aby objęło ono działania ważne dla realizacji interesów narodowych. W szczególności takich, które wspierają poprawę struktur rolnych i wiejskich, przedsiębiorczość oraz rozwój infrastruktury. Cele prorozwojowe powinny w polskiej strategii dominować nad celami środowiskowymi. Istniejące po roku 2013 różnice w rozwoju gospodarczym muszą być nadal uwzględniane w polityce rolnej i wiejskiej Unii Europejskiej oraz w instrumentarium tej polityki.²⁷

W interesie Polski nie leży też choćby częściowa renacjonalizacja WPR. De facto proces ten jednak trwa, a jego mechanizmem jest przesuwanie wsparcia z I filaru, gdzie nie występuje współfinansowanie krajowe do II filaru, gdzie takie współfinansowanie jest regułą. Poszerzanie marginesu swobody decyzyjnej wiąże się więc z koniecznością zwiększonej partycypacji budżetów narodowych w finansowaniu WPR. Potrzeby rozwojowe polskiego sektora rolnego i poważnie ograniczone możliwości krajowego budżetu wskazują, że w przypadku bardziej restrykcyjnego limitowania wsparcia wspólnotowego i przesuwania mechanizmów tego wsparcia w kierunku II filaru WPR, tempo niezbędnych przemian w polskim sektorze rolnym i wiejskim będzie daleko niewystarczające i zależne od wysokości środków asygnowanych z narodowego budżetu.

²⁶ W. Poczta: *Główne problemy WPR na tle strategii rozwoju Polski 2007-2013 oraz propozycji reform WPR i krajowej polityki rolnej*. Ekspertyza wykonana dla IERiGŻ-PIB. Poznań 2008.

²⁷ W. Poczta, op. cit.

9. Zakończenie

Polska przystąpiła do specyficznego układu regionalnego, jakim jest Unia Europejska. Ramy i normy unijne będą więc, w bliższej i dalszej przyszłości, określać podstawowe uwarunkowania dla dalszego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce. W narodowej strategii dotyczącej tego rozwoju, zarówno cel nadrzędny, jakim jest poprawa warunków życia i pracy mieszkańcom obszarów wiejskich, przy uwzględnieniu wymogów ochrony środowiska naturalnego, jak i cele szczegółowe: wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, poprawa konkurencyjności rolnictwa, wzmocnienie przetwórstwa rolno-spożywczego, wzrost jakości i bezpieczeństwa żywności, są w swej istocie zgodne z celami WPR Unii Europejskiej. Warunki unijne nie tworzą tu więc instytucjonalnych barier rozwojowych. Przeciwnie, wsparcie finansowe uzyskiwane z budżetu Wspólnoty stanowi istotną pomoc w realizacji założonych celów narodowych.

Wraz z akcesją do Unii Europejskiej w maju 2004 roku, Polska przejęła cały dorobek prawny Wspólnoty, w tym Wspólną Politykę Rolną (WPR), stawiając ją ponad własną narodową polityką realizowaną dotychczas wobec wsi i rolnictwa. Tym samym autonomia polskiego rządu w zakresie decydowania o celach, instrumentach i środkach polityki rolnej została w niektórych dziedzinach, poważnie ograniczona. Z przeprowadzonych badań wynika jednak, że narodowe strategie odnośnie sektora rolnego nie straciły racji bytu. Zmienił się tylko ich punkt odniesienia oraz sposób realizacji. Ważne znaczenie ma też umiejętne wykorzystywanie unijnych procedur decyzyjnych.

Zadanie pt. *„Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez Polskę w ramach Wspólnej Polityki Rolnej”*, realizowane było jako część tematu pt. *„Miejsce Polski na globalnym rynku żywnościowym”*. Takie umiejscowienie zadania określiło w dużym stopniu ujęcie badanego zagadnienia i sposób podejścia do jego analizy. Pytanie o możliwości realizacji własnej strategii rozwojowej w ramach WPR jest de facto pytaniem o zdolność polskiego sektora rolno-spożywczego do konkurowania na globalnym rynku żywnościowym. Inaczej mówiąc pytaniem, dlaczego Polska nie podjęła samodzielnie globalnej konkurencji, ale weszła do ściśle regulowanego układu regionalnego, w którym za pomocą jego mechanizmów, realizuje swoje cele rozwojowe w sektorze rolnym i wiejskim?

Doświadczenia Polski wyniesione z okresu, jaki upłynął od momentu akcesji do Wspólnoty, dotyczące międzynarodowego handlu towarami rolno-spożywczymi, mogą sugerować, że zdolność konkurencyjna polskiego sektora rolno-żywnościowego jest wysoka. W niektórych publikacjach można znaleźć takie opinie. Opierają się one zwykle wyłącznie na rozwoju obrotów handlowych i wysokim udziale eksportu w produkcji. Czy jednak są to wystarczające przesłanki dla pozytywnej oceny konkurencyjności polskiej żywności? Powstaje tu bowiem kilka ważnych kwestii. Wymieńmy tylko niektóre.

- Po pierwsze, czy przewagi konkurencyjne, jakie polski sektor rolno-żywnościowy wykazuje na jednolitym rynku europejskim, o sztucznie wysokim poziomie cen, ujawniają się także na rynku światowym? Z badań prowadzonych nad tymi zagadnieniami jeszcze przed akcesją Polski do Unii Europejskiej wynika, że nie.²⁸ Zmiany, jakie w ostatnich kilku latach nastąpiły na globalnym rynku tylko wzmacniają tę negatywną opinię.
- Po drugie, czy w sytuacji niższej wydajności pracy, niższej produktywności ziemi i kapitału, przeludnienia polskiego rolnictwa i gorszego uzbrojenia pracy, ta pozorna konkurencyjność nie wynika z tzw. społecznego dumpingu i ma dość krótką perspektywę?
- Po trzecie, polski łańcuch żywnościowy wykazuje zróżnicowaną poziom konkurencyjności w poszczególnych swoich ogniwach. Jak to wpływa na ogólną jego konkurencyjność przy niskim stopniu pionowej integracji?

Takie złudne poczucie wysokiej konkurencyjności na rynku żywnościowym może prowadzić do zaniedbywania tej kwestii w narodowych strategiach rozwojowych, realizowanych przy wykorzystaniu istniejącego marginesu swobody wyboru określonych działań w ramach II filaru WPR. Trzeba też pamiętać, że poprawa konkurencyjności rolnictwa stanowi jeden z ważnych priorytetów w polityce rozwojowej Unii Europejskiej.

Procesy globalne dokonujące się w otoczeniu polskiego rolnictwa, oprócz nowych zasad i form konkurowania w międzynarodowym handlu, niosą ze sobą jeszcze niespotykaną wcześniej w takiej skali mobilność ka-

²⁸ Por.: A. Woś: *Handel zagraniczny produktami rolno-żywnościowymi* oraz G. Dybowski: *Uwarunkowania handlu zewnętrznego Polski towarami rolno-spożywczymi*, [w:] *Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce*, FAPA, projekt nr PI 9312/05-09/553, Warszawa 1998, a także: G. Dybowski: *Zmiany w handlu zagranicznym artykułami rolno-spożywczymi po wejściu Polski do UE. Perspektywy zwiększenia wymiany handlowej*, [w:] *Warunki i zadania handlu zagranicznego po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, tom IV Raportu przygotowanego przez Zespół Międzyresortowy pod kier. nauk. W. Czyżowicza, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2003 .

pitału o zmieniających się kryteriach alokacji oraz powstawanie i funkcjonowanie firm światowych²⁹. Jest oczywiste, że w takim systemie nowe warunki narzucają silni gracze. Gospodarki słabe są raczej bierną stroną procesu globalizacji.

Polska znajduje się na średnim poziomie rozwoju gospodarczego w skali światowej. Kreuje to potrzeby dotyczące dalszego rozwoju, a także zmian funkcji wsi i rolnictwa oraz relacji między tymi obszarami, ale rodzi też ograniczenia. Ograniczenia wynikające z funkcjonowania dużej liczby ekonomicznie słabych gospodarstw rodzinnych, z których wiele wykazuje małe lub żadne powiązania z rynkiem i jego mechanizmami. Szybka restrukturyzacja tych gospodarstw nie jest możliwa nawet w warunkach integracji regionalnej, w ramach rozszerzonej Unii Europejskiej. Sprawą niezmiernie wagi staje się więc wybór trafnej strategii długookresowej, odpowiedniej dla rozwoju nie tylko polskiego sektora rolno-żywnościowego, ale także dla rozwoju polskiej wsi. Strategii, którą można by zrealizować w ramach WPR Unii Europejskiej, zmieniającej się pod wpływem nowego ładu politycznego i gospodarczego, jaki wyłania się z postępującego procesu globalizacji³⁰. Łączenie modernizacji rolnictwa z wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich jest jedną z zasadniczych cech strategii rozwojowej Unii Europejskiej. Jednak polskie rolnictwo jest znacząco opóźnione w relacji do wiodących państw, partnerów ze Wspólnoty. W trakcie ostatnich dwóch rozszerzeń (w maju 2004 i w styczniu 2007 roku), nie udało się w pełni obronić jednolitości i solidaryzmu Unii Europejskiej, a interesy narodowe wiodących krajów, członków Wspólnoty przeważyły w praktycznych rozwiązaniach realizowanej reformy WPR. Hamuje to tempo niezbędnych przemian rozwojowych w nowych państwach członkowskich.

Tym większe staje się więc znaczenie wyboru właściwych strategii narodowych dla takich krajów jak Polska. Nie podzielam poglądu głoszonego przez wielu autorów o powtarzalności dróg rozwojowych państw – dziś wy-

²⁹ Por.: J. Kulawik: *Globalizacja finansowa a rolnictwo – wstępna analiza problemu*, [w:] *Wpływ procesu globalizacji na rozwój rolnictwa na świecie*, pr. zbior. pod kier. G. Dybowskiego, Program Wieloletni, nr 17, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.

³⁰ Ostatnio pojawiają się w środowisku ekonomistów głosy o tzw. deglobalizacji, ogłaszające zakończenie ery globalizmu. Nie wydają się one jednak racjonalne. Obecnie obserwowane procesy w gospodarce światowej wyczerpują raczej atrybuty globalizacji, takie jak: umiędzynarodowienie rynków, dążenie do ich liberalizacji, rosnąca konkurencja, regionalizacja i nowy globalny podział pracy, rewolucja w elektronice, ekonomika wolnego rynku. G. Robinson twierdzi, iż gospodarka światowa na ścieżce rozwoju od internacjonalizmu, przez multinacjonalizm i ponadnarodowość, przeszła do globalizmu, w którym centralizowane są strategiczne aktywa i zasoby, a także decyzje. Rozproszone geograficznie działania operacyjne, ukierunkowane są na potrzeby zunifikowanego rynku globalnego. Por.: G. Robinson: *Geographies of Agriculture, Globalization, Restructuring and Sustainability*, Kingston University, Londyn 2004.

sokorozwiniętych, przez kraje biedniejsze. Wyprzedzanie w rozwoju jednych państw przez inne oznacza bowiem nie tylko opóźnienie tych pierwszych, ale także wypełnienie przez kraje lepiej rozwinięte, przestrzeni niezbędnej dla likwidacji takich opóźnień rozwojowych w krajach zacofanych. Przestrzeń (polityczna, gospodarcza, handlowa) zajęta przez kraje wysokorozwinięte staje się barierą rozwojową dla innych państw, a ponadto prowadzi do zmiany zewnętrznych warunków dla takiego rozwoju, szczególnie w dobie nasilającego się procesu globalizacji.

Dualny charakter polskiego rolnictwa i skala tego zjawiska rodzi zatem pytanie zasadnicze dla strategii jego dalszego rozwoju, pytanie o wybór ścieżki rozwojowej. Czy wsparcie powinno być kierowane do rolnictwa typu rodzinnego, czy może powinno ono być wykorzystane jako koło zamachowe dla rozwoju prywatnych przedsiębiorstw rolnych typu gospodarstwo-firma? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa ani oczywista. Wspieranie rolnictwa rodzinnego jest kosztowne i może prowadzić do zaniedbania troski o faktyczne podnoszenie konkurencyjności polskiego sektora rolno-żywnościowego, co byłoby groźne w warunkach stopniowego niwelowania korzystnych dziś jeszcze różnic cen i marż. Dodatkowym efektem może też być utrzymanie nadmiernego, w relacji do przyszłych potrzeb, aparatu produkcyjnego. Selektywne wspieranie gospodarstw-firm nastawionych na rynek i podnoszących swe zdolności konkurowania na nim, będzie z kolei rodzić problemy polityczne i społeczne.

W tej sytuacji rośnie znaczenie mechanizmów drugiego filaru WPR Unii Europejskiej, tj. środków kierowanych na rozwój obszarów wiejskich. W szczególności dotyczy to wyboru działań odpowiednich dla realizowanej strategii. Jednym z kryteriów powinno być to, w jakim stopniu zapewniają one pomoc dla zagospodarowania zbędnej siły roboczej uwalnianej z rolnictwa w procesie modernizacji gospodarstw-firm. Wspieranie dochodów większości gospodarstw rolnych może bowiem okazać się niewystarczające dla rozwiązywania podstawowych problemów strukturalnych i rozwojowych polskiej wsi i rolnictwa. Wiele zależy też od możliwości wygospodarowania w krajowym budżecie i przeznaczenia na wybrane cele, odpowiednio wysokich środków. Powinny one pozwolić nie tylko w pełni wykorzystywać dostępne fundusze unijne, ale także wspierać rozwój obszarów wiejskich w stopniu większym niż tylko wynikający z reguł współfinansowania działań drugiego filaru WPR.

Z przeprowadzonych analiz, dotyczących doświadczeń wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej w wykorzystaniu marginesu swobody dla decyzji rządów narodowych wynika, że na kształt narodo-

wych strategii wobec rozwoju wsi i rolnictwa najsilniejszy wpływ wywiera z jednej strony właściwe uwzględnienie uwarunkowań występujących w danym kraju, z drugiej priorytety przyjęte w koncepcjach rozwojowych. Wpływ tych dwóch czynników wydaje się o wiele bardziej znaczący niż doraźnych interesów poszczególnych grup zawodowych, w tym również samych rolników. W krajach słabszych ekonomicznie, bardziej wrażliwych na wszelkie zmiany polityki, coraz większego znaczenia nabierają też publiczne funkcje rolnictwa, co zmienia jego usytuowanie w całej gospodarce narodowej.

Ważny wniosek wypływa też z analizy samego podejścia do artykułowania strategicznych celów oraz definiowania pojęcia strategii czy interesu narodowego. Ten mianowicie, iż zbytne przywiązanie do mechanizmów, które choć w krótkim okresie przynoszą pewne doraźne korzyści, ale w dłuższej perspektywie nie mają szans na przetrwanie w reformowanym systemie, jest jedynie odkładaniem w czasie rozwiązania narodowych problemów dotyczących wsi i rolnictwa. Znacznie lepsze efekty przynosi przewidywanie przyszłego rozwoju zjawisk stanowiących czynniki warunkujące określone rozwiązania i antycypowanie ich we własnych strategiach rozwojowych i mechanizmach wdrażania takich strategii. W analizowanej grupie krajów tak właśnie czynią Irlandia i Niemcy. Francja oraz Hiszpania zajmują postawę bardziej zachowawczą.

W Irlandii kluczowe problemy rolnictwa rozwiązano przy okazji szybkiego wzrostu gospodarczego. Obecnie irlandzki sektor rolny nie odczuwa niedoboru kapitału, produkcja rolna jest efektywna, a struktura obszarowa dobrze dostosowana do warunków. Niski jest też poziom zanieczyszczenia środowiska naturalnego, co sprzyja rozwojowi turystyki na obszarach wiejskich. W tych warunkach narodowa strategia rozwojowa zakłada podejście oparte na gospodarce wolnorynkowej, otwartej na rynek globalny i tworzącej zachęty dla inwestorów zagranicznych. Unijne środki wsparcia uzyskiwane w ramach WPR mogą być kierowane przede wszystkim na promocję zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Wspierane są głównie pozaprodukcyjne funkcje rolnictwa oraz inicjatywy prośrodowiskowe, likwidowanie barier dla młodych rolników i działania służące rozwojowi pozarolniczej aktywności na wsi. Płatności obszarowe przyczyniły się jednak do znaczącego wzrostu cen ziemi, co z kolei hamuje rozpoczęte już korzystne przemiany strukturalne na wsi irlandzkiej.

Niemcy, pod wpływem zmienionych warunków po zjednoczeniu kraju, zmieniły też narodową strategię wobec wsi i rolnictwa. Zrezygnowały z popierania polityki wysokich cen, jako gwarancji rozwoju gospodarstw rodzin-

nych na rzecz polityki wspierania dochodów rolnych oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, uwzględniającego aspekty środowiskowe i kulturowe. Wdrażając reformę WPR, Niemcy wybrały opcję szybkiego i niemal pełnego oddzielenia wsparcia od produkcji, przy równoczesnym promowaniu wzrostu konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, tworzenia i ochrony miejsc pracy na wsi i dalszej poprawy środowiska naturalnego. Ta nowa narodowa strategia, która jest realizowana na szczeblu regionalnym przez poszczególne landy, została opracowana razem z władzami regionalnymi i przy szerokim udziale partnerów społecznych. Ważne miejsce w tej strategii zajmują inwestycje w potencjał ludzki, tworzące podstawy dla przyszłej innowacyjności oraz poprawy jakości życia mieszkańców wsi.

Francja należy do największych beneficjentów WPR, ma jednak problemy z utrzymaniem odpowiedniego poziomu efektywności rolnictwa w relacji do innych sektorów gospodarki, zahamowaniem procesu zmniejszania się bioróżnorodności oraz powstrzymaniem zagrożenia degradacją wielu terenów zaliczanych do ONW. Problemy te pogłębiane są jeszcze przez malejące dochody francuskich rolników, wysoką stopę bezrobocia na obszarach wiejskich, duże zróżnicowanie regionalne i małą dywersyfikację aktywności gospodarczej na wsi. Francja uzyskująca duże korzyści z WPR optuje więc za jak najmniejszymi jej zmianami. Narodowa strategia opiera się na obronie poziomu dochodów rolników oraz promowaniu inwestycji w kapitał ludzki, które zwiększają szansę wyboru mieszkańcom wsi. Francja w pełni wykorzystwała dopuszczalne limity powiązania wsparcia z produkcją. W polityce rozwojowej wspierane są inwestycje w gospodarstwach rolnych, tworzenie miejsc pracy na wsi, różnicowanie działalności gospodarczej oraz ochrona środowiska naturalnego. Ważnym priorytetem jest też poprawa jakości życia mieszkańców wsi.

W Hiszpanii, trudne warunki dla rozwoju rolnictwa czynią je szczególnie wrażliwym na zmiany polityki rolnej i rozwojowej. Niekorzystne uwarunkowania glebowe, klimatyczne i demograficzne, zagrożenie rezygnacją z produkcji rolnej na wielu obszarach kraju, wszystko to sprawia, że narodowa strategia Hiszpanii nastawiona jest głównie na utrzymanie działalności rolnej na jak największym obszarze kraju, przy wykorzystaniu jego funkcji produkcyjnych i publicznych. Dlatego Hiszpania w pełni wykorzystwała dopuszczalne limity zachowania powiązania wsparcia z wielkością produkcji. Ze względu na silne zróżnicowanie regionalne wykorzystwała też możliwości wynikające z zastosowania artykułu 69. W Hiszpanii kompetencje odnośnie decyzji rolnych i wiejskich dzielone są między rząd centralny i Wspólnoty Autonomiczne. Polityka rozwoju obszarów wiejskich realizowana jest zarówno na

szczeblu narodowym, jak i w poszczególnych regionach. Gros środków finansowych przeznacza się na wsparcie dla wzrostu konkurencyjności rolnictwa, w tym przede wszystkim na nawadnianie gruntów rolnych oraz na wspieranie przemysłu spożywczego, leśnictwa i programów rolnośrodowiskowych.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że podejścia narodowe są często zorientowane na rozwiązywanie konkretnych problemów i adresowane do konkretnych beneficjentów. Wzmacniają też i rozwijają kompetencje odpowiednich instytucji regionalnych i lokalnych w celu uruchomienia istniejącego, a niewykorzystywanego potencjału danego regionu i skierowania go na potrzeby rozwojowe tego regionu. We wszystkich badanych krajach żywotność obszarów wiejskich podtrzymywana jest poprzez podejście terytorialne obejmujące wiele sektorów działających na tym samym obszarze. Dokonuje się to często poprzez koordynowanie inicjatyw podejmowanych oddolnie przez lokalne podmioty uczestniczące w programach rozwojowych.

Reformy WPR nie zostaną zakończone w bieżącej perspektywie budżetowej 2007-2013. Koncepcja przyszłego kształtu reformowanej WPR nie jest jeszcze jasno sformułowana, choć wyłania się z dyskusji, jakie toczyły się wokół wyników *Heath Check*. Mimo wysiłków pewnych krajów członkowskich w kierunku zachowania większej protekcji europejskich rolników, osiągnięty kompromis oznacza stopniowe przesuwanie rolnictwa w stronę rynkowych warunków funkcjonowania tego sektora, a WPR w stronę liberalizacji z nachyleniem na problemy społeczne i środowiskowe. Wsparcie dla rolników ma być formą rekompensaty za dobra publiczne, które nie są nabywane na rynku. W opinii niektórych obserwatorów, tworzy to nowe źródło dysparytetu, kreując różne warunki konkurencji dla rolników w poszczególnych państwach członkowskich Wspólnoty.

Po *Heath Check* wyłoniły się trzy główne cele reformowanej WPR Unii Europejskiej.

Modernizacja instrumentów wsparcia rynku, udzielanego w ramach I filaru:

- likwidacja obowiązkowego odłogowania ziemi,
- interwencja ograniczona do jednego zboża (pszenicy chlebowej); dla innych zbóż limity interwencyjne, wynoszące zero, mogą być uruchamiane tylko w warunkach wyjątkowych,
- stopniowe wycofywanie kwot mlecznych, przez ich coroczne powiększanie o 1% w okresie 2009-2013 i całkowitą eliminację w 2015 roku.

Celem jest redukcja mechanizmów ograniczających podaź i pozwolenie rolnikom na reagowanie na sygnały rynkowe, maksymalizację ich potencjału produkcyjnego i wytwarzanie tego, co potrzebuje rynek unijny i globalny, a co przejawia się poziomem cen.

Uproszczenie modelu płatności:

- modyfikacja zasady współzależności przez wycofanie nieistotnych wymogów statutowych (*set-aside*), a dodanie standardów pozwalających zachować korzyści środowiskowe – gospodarka wodna,
- poszerzenie zakresu kopert narodowych w celu umożliwienia wykorzystania ich na programy restrukturyzacyjne i rozwojowe, zarządzanie ryzykiem, wspieranie specjalizacji w produkcji mleka, wołowiny, owiec, kóz i ryżu w regionach o niekorzystnych warunkach dla rolnictwa,
- pozwolenie państwom członkowskim, które przyjęły historyczny model SFP, na przejście na system płaskich płatności SAPS,
- dopuszczenie zachowania powiązania wsparcia z produkcją w celu utrzymania działalności gospodarczej w regionach o braku innej alternatywy. Państwa członkowskie mogą też zdecydować o utrzymaniu premii za krowy mamki i rocznej premii za maciorki owcze jako powiązanej z produkcją,
- ograniczenie płatności w sytuacji, kiedy ich wartość jest niższa niż związane z nimi koszty administracyjne.

Adresowanie się do tzw. „nowych wyzwań” (zmiany klimatu, gospodarka wodna, powstrzymanie zmniejszenia bioróżnorodności, produkcja bioenergii):

- za najbardziej efektywne w tym zakresie uznano działania podejmowane w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich,
- dodatkowe środki na te cele mają być generowane przez zwiększanie stopy obowiązkowej modulacji o 2% rocznie w okresie 2009-2012 i wprowadzenie komponentu progresywnego.

Na tym tle rodzi się podstawowe dla dalszego funkcjonowania Wspólnoty pytanie: jaka ma być nowa Unia i jaka będzie w niej rola WPR? Innymi słowy: jakie są granice reform, pozwalające jeszcze zachować podstawowe filary wspólnotowej egzystencji 27 państw Europy, a tym samym idee leżące u podstaw powstania Wspólnot Europejskich. Reformy dostosowawcze WPR, wywołane procesami globalizacji, łatwo mogą bowiem stać się pretekstem dla silniejszych ekonomicznie partnerów, do uwolnienia się od reżimu wspólnotowych zobowiązań, szczególnie w sytuacji podwojenia liczby państw członkowskich Unii Europejskiej.

Równocześnie, na światowych rynkach rolnych i żywnościowych umacniają się nowi gracze. Po stronie importowej są to przede wszystkim Chiny i Indie, z uwagi na wysokie tempo wzrostu gospodarczego, kreujące duży popyt na surowce. Zawsze istotną pozycję gospodarczą zajmuje Rosja ze względu na swoje miejsce, na rynku paliwowym. Coraz większego znaczenia po stronie eksportowej nabierają kraje regionu Pacyfiku, szczególnie kraje Ameryki Południowej, takie jak Brazylia i Argentyna. Stają się one dużymi

i konkurencyjnymi eksporterami żywności na globalny rynek. Z drugiej strony stojąc w obliczu zagrożenia swej dotychczasowej dominującej pozycji, Stany Zjednoczone próbują w różny sposób ją wzmocnić m.in. przez zmianę globalnych zasad światowego handlu. Unia Europejska jako silny układ regionalny mogłaby stać się dla swych członków amortyzatorem negatywnych skutków narastającej globalizacji, wykorzystując jednocześnie pozytywne jej efekty. To jednak wymagałoby poniesienia wysokich kosztów, a więc wzrostu, a nie redukcji, unijnego budżetu. Do tej pory Unia próbuje zmieniać swe mechanizmy interwencji, dostosowując je do przewidywanych rozwiązań globalnych. Generalnie polega to na przechodzeniu od środków typu *blue box* do środków typu *green box*³¹, przy równoczesnej obronie podstawowych osiągnięć dotychczasowej reformy WPR. Jak wykazała niniejsza analiza, poszczególne kraje członkowskie potrafią wykorzystywać pozostawiony im margines swobody decyzyjnej, wdrażając ramowo lub szczegółowo określone rozwiązania wspólnotowe w sposób najlepiej odpowiadający ich strategii narodowej. Jednak fakt, iż przy okazji reform Unia Europejska stara się wygrywać również ograniczanie unijnego budżetu na wspólnotowe działania, może postawić pod znakiem zapytania sukces realizowanych reform. Szczególnie, jeśli rozpatrywać je pod kątem pozycji Wspólnoty na globalnym rynku.

Efekty przeglądu WPR (*Heath Check*) w dużym stopniu decydować będą o wielkości i podziale budżetu na lata 2014-2020. Polska pierwszy raz weźmie udział w debacie dotyczącej kształtu WPR. Poprzednio miała jedynie status obserwatora. Jako pełnoprawny członek Wspólnoty i jeden z największych beneficjentów jej polityki rolnej i rozwojowej będzie mogła bezpośrednio wpływać na kształt przyjmowanych rozwiązań. Istnieje więc pilna potrzeba przeprowadzenia narodowej dyskusji z szerokim udziałem wszystkich zainteresowanych stron oraz partnerów społecznych. Dyskusji, która pomogłaby wypracować stanowisko Polski w tej ważnej sprawie, będące efektem społecznego i politycznego konsensusu.

Przeprowadzone analizy doświadczeń czterech państw członkowskich Unii Europejskiej pokazały, że takie narodowe debaty, zakończone przyjęciem konkretnego dokumentu, nie tylko były praktykowane w ważnych momentach decyzyjnych, ale także przynosiły bardzo pozytywne efekty praktyczne. Inicjatorem i koordynatorem tych dyskusji były zwykle rządy naro-

³¹ Kategoria *blue box* obejmuje wsparcie, które wprowadzie dotyczy konkretnej produkcji, ale ta produkcja podlega mechanizmom ograniczającym jej skalę. W przeciwieństwie do kategorii *amber box*, uznanej za najbardziej szkodliwą, nie zachęca to do zwiększania dotowanej produkcji. Kategoria *green box* zawiera takie mechanizmy wsparcia, które nie wywierają negatywnego wpływu na handel, jak np. badania naukowe, promocja, ubezpieczenia, regionalne programy wsparcia, ochrona środowiska.

dowe, które jednak starały się włączyć w ten proces jak najwięcej partnerów regionalnych i lokalnych, ale także społecznych, zawodowych, biznesowych i naukowych. W nowych koncepcjach dotyczących WPR szczególnie ważne jest, aby ogólne zasady i działania przewidziane wspólnotowymi regulacjami, mogły być uzupełniane przez własne strategie i programy tworzone oddolnie w państwach członkowskich Unii Europejskiej w sposób lepiej uwzględniający ich narodową i lokalną specyfikę.

Bibliografia

1. *Agricultural Policy Design and Implementation*. OECD, Paryż 2008.
2. Boese Ch., Noleppa St.: *Possibilities of carrying out national agricultural Policy and strategy under the CAP. The experience of Germany*. A.S.A. Institut für Sektoranalyse und Politikberatung. Ekspertyza wykonana dla IERiGŻ-PIB. Rheinbach 2006.
3. CAP Monitor. Agra Informa Ltd. Kent TN1, Wielka Brytania 2009.
4. von Braun J.: *Rising Food Prices; What Should be Done?* EuroChoices 7(2), 2008.
5. Diez-Patier E., Herranz D.T., Muniz I.A.: *The margin for national policies in the framework of the CAP. The case of Spain*. Ekspertyza wykonana dla IERiGŻ-PIB. Madryt 2006.
6. Dybowski G.: *Doświadczenia Hiszpanii w realizacji narodowej strategii rolnej i wiejskiej w ramach WPR*, [w:] *Margines swobody dla decyzji narodowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Doświadczenia wybranych krajów Unii Europejskiej*. Program Wieloletni, nr 86. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
7. Dybowski G.: *Doświadczenia wybranych krajów w realizacji narodowych strategii rolnych i wiejskich*. Materiały na konferencję w Pułtusku. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.
8. Dybowski G.: *Globalne uregulowania w światowym handlu żywnością – ocena wpływu na światowe rolnictwo*. Program Wieloletni, nr 17. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.
9. Dybowski G., Klimkowski C., Kobuszyńska M., Wieliczko B.: *Margines swobody dla strategii narodowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Doświadczenia wybranych krajów Unii Europejskiej*. Program Wieloletni, nr 86. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
10. Dybowski G., Kobuszyńska M.: *Wspólna Polityka Rolna a rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód*. Sprawozdanie z udziału w międzynarodowej konferencji w Maceracie. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
11. Dybowski G.: *Uwarunkowania handlu zewnętrznego Polski towarami rolno-spożywczymi*, [w:] *Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce*. FAPA, projekt nr P1 9312/05-09/553, Warszawa 1998.

12. Dybowski G., Wieliczko B.: *Swoboda decyzji narodowych odnośnie polityki rozwoju obszarów wiejskich*. Program Wieloletni, nr 47. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.
13. Dybowski G., Kobuszyńska M., Wieliczko B.: *Swoboda decyzji narodowych odnośnie rynków rolnych*. Program Wieloletni, nr 18. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
14. Dybowski G.: *Zmiany w handlu zagranicznym artykułami rolno-spożywczymi po wejściu Polski do UE. Perspektywy zwiększenia wymiany handlowej*, [w:] *Warunki i zadania handlu zagranicznego po akcesji Polski do Unii Europejskiej*. Tom IV Raportu przygotowanego przez Zespół Międzyresortowy pod kier. nauk. W. Czyżowicza. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2003.
15. Ivan J.: *CAP Direct Payments*. Komisja Europejska. Referat wygłoszony na konferencji w Zagrzebiu w czerwcu 2009.
16. European Commission: *CAP Reform Summary*. Newsletter of the EC Directorate General for Agriculture, Bruksela 2003.
17. Gandalowić P.: *After Health Check. What is the Future of the CAP?* EuroChoices 8(1), 2009.
18. *How can Member States Effectively Influence the European Decision-Making Process? A Practical Guide to Prepare a Winning Strategy*. Bruksela 2005.
19. Jędrzejewski I.: *Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Unia Europejska – przygotowania Polski do członkostwa*. IKiCHZ, Warszawa 2001.
20. Klimkowski C.: *Doświadczenia Irlandii w realizacji narodowej strategii rolnej i wiejskiej w ramach WPR*, [w:] *Margines swobody dla decyzji narodowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Doświadczenia wybranych krajów Unii Europejskiej*. Program Wieloletni, nr 86. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
21. Kobuszyńska M.: *Doświadczenia Niemiec w realizacji narodowej strategii rolnej i wiejskiej w ramach WPR*, [w:] *Margines swobody dla decyzji narodowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Doświadczenia wybranych krajów Unii Europejskiej*. Program Wieloletni, nr 86. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
22. Kołakowski L.: *Czas ciekawy, czas niespokojny*. Tom II. Wydawnictwo Znak, Kraków 2008.
23. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: *Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na lata 2007-2013*. Warszawa 2004.
24. Moss J., Binfield J., Patron M., Zhang L., Westhoff P.: *Health Check: Major Surgery or Cosmetic Procedures?* EuroChoices 7(3), 2008.

25. Nikolajsen S.: *Financial Management of the European Agricultural Funds*. Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa I Rozwoju Obszarów Wiejskich. Objaśnienie WPR. Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa I Rozwoju Obszarów Wiejskich. Referat wygłoszony na konferencji w Zagrzebiu w czerwcu 2009.
26. Noleppa St., Boehmert F.: *The extent to which the national decisions concerning rural development policies can be taken by national governments under the CAP. The experience of Germany*. A.S.A. Institut für Sektoranalyse und Politikberatung. Ekspertyza wykonana dla IERiGŻ-PIB. Rheinbach 2006.
27. Noleppa St., Boehmert F.: *The co-operation between the German government and local self-governments and branch organizations in carrying out agricultural and rural policies in the framework of the CAP*. A.S.A. Institut für Sektoranalyse und Politikberatung. Ekspertyza wykonana dla IERiGŻ-PIB. Rheinbach 2007.
28. Objaśnienie WPR. Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa I Rozwoju Obszarów Wiejskich. Referat wygłoszony na konferencji w Zagrzebiu w czerwcu 2009.
29. Pielke M.: *Community Policies for Development of Rural Areas*. Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa I Rozwoju Obszarów Wiejskich. Referat wygłoszony na konferencji w Zagrzebiu w czerwcu 2009.
30. Poczta W.: *Główne problemy WPR na tle strategii rozwoju Polski 2007-2013 oraz propozycji reform WPR i krajowej polityki rolnej*. Ekspertyza wykonana dla IERiGŻ-PIB. Poznań 2008.
31. *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2008 r. (heath check) z punktu widzenia interesów wybranych państw członkowskich*. Praca pod red. E. Nowickiej. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
32. Schneider A.: *The extent to which national decisions concerning agricultural markets can be taken by the national governments. The experience of the UK*. Ekspertyza wykonana dla IERiGŻ-PIB. Bruksela 2005.
33. Synowiec E.: *System prawny Wspólnot Europejskich, [w:] Unia Europejska – przygotowania Polski do członkostwa*. IKiCHZ, Warszawa 2001.
34. Tiez A., Grajewski R.: *Rural Development Programmes 2007-2013: Differences in EU Member States` Financial Allocations*. EuroChoices 8(1), 2009.
35. Tomczak F.: *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*. Program Wieloletni, nr 125. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

36. Wieliczko B.: *Doświadczenia Francji w realizacji narodowej strategii rolnej i wiejskiej w ramach WPR*, [w:] *Margines swobody dla decyzji narodowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Doświadczenia wybranych krajów Unii Europejskiej*. Program Wieloletni, nr 86. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
37. Wieliczko B.: *Zakres i swoboda decyzji narodowych odnośnie rynków rolnych w UE oraz ich wykorzystanie przez Francję*. Sprawozdanie z wyjazdu studyjnego do INRA-ENESAD w Dijon. IERiGŻ-PIB, Warszawa, 2006.
38. Wieliczko B.: *Zarządzanie finansowe funduszami strukturalnymi UE a możliwości prowadzenia narodowej polityki*. Maszynopis. IERiGŻ-PIB 2006.
39. Wieliczko B.: *Możliwości wpływania przez państwa członkowskie na proces decyzyjny Unii Europejskiej*. Maszynopis. IERiGŻ-PIB 2005.
40. Wieliczko B.: *Zakres i swoboda decyzji narodowych państw członkowskich UE w odniesieniu do wspierania obszarów wiejskich – przegląd i ocena projektów regulacji unijnych*, [w:] *Swoboda decyzji narodowych odnośnie polityki rozwoju obszarów wiejskich*. Program Wieloletni, nr 47. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.
41. Wilkin J.: *Harmonizacja celów i zasad WPR oraz krajowej polityki rolnej w latach 2007-2020*. Ekspertyza wykonana dla IERiGŻ-PIB. Warszawa 2008.
42. Woś A.: *Możliwości prowadzenia przez Polskę narodowej polityki rolnej w ramach WPR*. Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
43. Zapędowski W.: *Możliwości kształtowania WPR w świetle procesu WTO*. Ekspertyza wykonana dla IERiGŻ-PIB. Stałe przedstawicielstwo RP przy WTO. Genewa 2006.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk i oprawa: EXPOL Włocławek