

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

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

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-123

STYCZEŃ 2010 r.

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:
Artur Dragan

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 98 04, fax 22 694 99 06

Prof. dr hab. Jerzy Wilkin
Wydział Nauk Ekonomicznych
Uniwersytetu Warszawskiego i
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

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

Uwagi wstępne

Wspólna Polityka Rolna ma najbardziej wspólnotowy charakter ze wszystkich rodzajów polityk realizowanych przez Unię Europejską. Wspólnotowość ta obejmuje zarówno główne cele owej polityki, zasady działania i narzędzia, jak i źródła finansowania jej realizacji. Kraje członkowskie nie mogą realizować własnych polityk rolnych, które byłyby sprzeczne z zasadami Wspólnej Polityki Rolnej. Nie oznacza to jednak braku możliwości tworzenia i implementacji polityki krajowej względem rolnictwa i obszarów wiejskich. Dodam nawet, że krajowa strategia i polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich jest niezbędna do uzyskania odpowiednich korzyści płynących ze Wspólnej Polityki Rolnej.

Unia Europejska, poza wyznaczeniem ogólnych ram instytucjonalnych (zwłaszcza prawnych) dla WPR oferuje krajom członkowskim stosunkowo bogaty zestaw narzędzi (*measures*) i związanych z nimi środków finansowych, które mogą być wkomponowane w szersze ramy strategiczne rozwoju kraju, obejmujące również rolnictwo i obszary wiejskie.

Rolnictwo i obszary wiejskie są w UE bardzo różnorodne. Wykorzystanie ich zróżnicowanego potencjału wymaga odmiennych narzędzi polityki wspierającej ich rozwój. UE nigdy nie zrezygnowała z zasady subsydiarności, głoszącej, że należy poszukiwać rozwiązań systemowych (instytucjonalnych), które dają jak największe szanse inicjatywy

i możliwości działania przede wszystkim jednostkom, społecznościom lokalnym, regionom i krajom członkowskim. Zgodnie z tą zasadą: wszystko co może być efektywnie „załatwione” na niższych szczeblach organizacji społecznej nie powinno być załatwiane przez szczebel wyższy. Dotyczy to również Wspólnej Polityki Rolnej, której „wartością dodaną” jest to, że dzięki działaniom wspólnotowym można osiągnąć więcej niż działając każdy na swoją rękę (czyli w skali krajowej).

Wraz z ewolucją Wspólnej Polityki Rolnej zwiększa się możliwość wybierania przez kraje członkowskie i regiony takich działań, które odpowiadają ich potrzebom, warunkom i celom strategicznym.

Możliwości prowadzenia polityki krajowej są znacznie większe w grupie działań dotyczących tzw. II Filaru WPR (rozwój obszarów wiejskich), ale są także niemałe w ramach I Filaru (wybór systemu płatności bezpośrednich czy ich powiązania z produkcją). Decyzje wynikające z przeglądu WPR (*Health Check*) zwiększyły te możliwości, zwłaszcza w odniesieniu do zakresu modulacji płatności bezpośrednich i wykorzystania środków z tego uzyskanych.

Erozja wspólnotowości polityki rolnej w UE

Wspólnotowość polityki rolnej prowadzonej w ramach UE ulega erozji pod wpływem zarówno czynników wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Protekcjonizm rolny, który jest podstawą WPR, wymaga innego uzasadnienia niż 40 lat temu. Niektóre trudności w realizacji WPR wynikają też z powiększania się Wspólnoty i rosnącej złożoności mechanizmów jej funkcjonowania.

W początkowym okresie funkcjonowania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, kiedy należało do niej zaledwie sześć państw członkowskich, znacznie łatwiej niż obecnie można było ustalić cele, zakres i narzędzia wspólnej polityki rolnej. Nadrzędnym celem w tamtym okresie było wzmocnienie rolnictwa, jako niezbędnego warunku bezpieczeństwa europejskiego (w tym przypadku bezpieczeństwa żywnościowego). Od lat 80. kwestia bezpieczeństwa żywnościowego przestaje mieć czołowe znaczenie w strategicznych celach Wspólnoty Europejskiej. Pojawił się więc problem wyboru nowych celów strategicznych i podstaw integracji w odniesieniu do rolnictwa. Odpowiedzią na ten kryzys WPR był pakiet reform MacSharry’ego z 1992 r. Reformy te zbiegły się także z końcową fazą rokowań Rundy Urugwajskiej GATT, której efektem było Porozumienie w Sprawach Rolnictwa, wprowadzające znaczną redukcję ceł i innych ograniczeń handlu produktami rolnymi.

Reformy MacSharry'ego wytyczyły nowy kierunek ewolucji WPR i stworzyły też nowe warunki do wykorzystywania krajowych instrumentów wspierania rozwoju wsi i rolnictwa. Główne kierunki tych reform były następujące:

- zmniejszenie znaczenia cen instytucjonalnych i barier celnych oraz zwiększenie regulacyjnej roli rynku w kształtowaniu poziomu oraz struktury produkcji rolnej w UE;
- wprowadzenie dopłat bezpośrednich (początkowo nazywanych płatnościami kompensacyjnymi), jako głównego instrumentu wspierania dochodów rolniczych w Unii;
- powiązanie instrumentów wsparcia rolników z wymaganiami dotyczącymi oddziaływania rolnictwa na środowisko naturalne;
- wprowadzenie tzw. Filara II WPR zawierającego instrumenty oddziaływania na rozwój obszarów wiejskich i na przekształcenia strukturalne w rolnictwie;
- zwiększenie gamy instrumentów, które mogą być finansowane w ramach WPR, co zwiększa możliwości dostosowania tej polityki do warunków istniejących w poszczególnych krajach członkowskich;
- wprowadzenie zasady współfinansowania instrumentów Filaru II ze źródeł krajowych.

Generalnie ujmując, ewolucja WPR sprzyja poszerzaniu wykorzystania krajowych instrumentów wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich. Możliwości te dotyczą zwłaszcza szerokiej gamy instrumentów (działań) nazywanych *Rural development measures*, bądź instrumentami realizacji Filaru II WPR. Wystarczy porównać liczbę działań, jakie wykorzystywane były w Polsce przed wejściem naszego kraju do UE i jakie wykorzystywane są obecnie. Rolą krajowej polityki wspierania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich stało się między innymi dokonywanie wyboru działań oferowanych w „menu” WPR i uzupełnianie ich działaniami krajowymi. Tendencję tę trafnie odzwierciedla tytuł raportu francuskich ekonomistów rolnych z INRA, przygotowanego dla Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie (Desjeux i in. 2007): *Agricultural policies in France: from EU regulation to national design* (Polityka rolna we Francji: od regulacji unijnych do projektu narodowego). WPR dostarcza podstawowych ram instytucjonalnych, zestawu działań, które stanowią główne „klocki” polityki wspólnotowej oraz fundusze związane z tymi działaniami, a rolą władz krajowych jest skomponowanie z owych reguł, klocków i funduszy, uzupełnionych o „klocki krajowe” i krajowe fundusze, kompleksowej polityki odpowiadającej potrzebom danego kraju, ale nienaruszającej podstawowych zasad Jednolitego Rynku i unijnej polityki handlowej wobec krajów trzecich.

Jak już wcześniej wspominałem, dogodną „furtką” renacjonalizacji WPR stało się

poszerzanie znaczenia działań zaliczanych do programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. W tej dziedzinie występują szerokie możliwości współfinansowania działań ze źródeł krajowych, a także uruchamianie nowych działań poza strukturą WPR. Duże pole dla inicjatyw krajowych w zakresie bardziej lub mniej ukrytych form dodatkowego wspierania rolników daje wykorzystanie środków, uzyskanych w wyniku modulacji, czyli przesuwania części środków unijnych przeznaczonych na płatności bezpośrednie na cele związane z rozwojem obszarów wiejskich. Modulacja nie zabiera rolnikom pieniędzy przeznaczonych na politykę rolną, tylko zmienia strukturę ich wykorzystania i daje możliwości prowadzenia bardziej elastycznej polityki rolnej w skali krajowej i regionalnej. Możliwości te wydatnie poszerza zasada tzw. modulacji progresywnej, zaproponowana w wyniku *Health Check of the CAP*.

Bezpośrednimi adresatami i beneficjentami większości działań zawartych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 są rolnicy, a nie mieszkańcy wsi niezależnie od tego, czy zajmują się rolnictwem czy też nie. Dotyczy to działań osi I i II, także części osi III.

Nie jest przypadkowe coraz częściej formułowane żądanie, zwłaszcza ze strony farmerów, powrotu WPR do wspierania tylko rolnictwa i włączenie działań wspierających rozwój obszarów wiejskich do innych programów i polityk wspólnotowych. Przykładem takiego podejścia jest stanowisko francuskich regionów zachodnich, w którym stwierdzono: „drugiemu filarowi WPR należy przywrócić czysto rolniczy i rolno-żywnościowy charakter; europejska polityka rozwoju wsi ma znaczenie, ale jej cele mogą być lepiej zrealizowane niezależnie od WPR.” (Future 2008)

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

Polityka krajowa a polityka wspólnotowa w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich – zakres wyboru

Zakres stosowania instrumentów krajowej polityki rolnej w ramach UE jest znacznie większy niż się zazwyczaj wydaje. Zasób instrumentarium polityki rolnej jest bardzo bogaty i obejmuje kilkaset instrumentów. Nawet w ramach obowiązujących zasad Wspólnej Polityki Rolnej, Komisja Europejska godzi się na bardzo dużą liczbę decyzji związanych ze wsparciem

krajowym polityki rolnej. W latach 2000-2005 takich decyzji było ponad 1700 (Wsparcie 2006, s. 10) Najczęściej korzystają z nich kraje bogate (Włochy, Niemcy czy Francja). W 2004 r. wartość wsparcia krajowego w EU-25 wynosiła ponad 14 mld euro. Największe kwoty z tej sumy wydała Francja, Niemcy i stosunkowo mała Finlandia. Przypadek Finlandii zasługuje na szczególne wyróżnienie. W kraju tym wysokość wsparcia krajowego dla rolnictwa przekracza wartość wsparcia z budżetu wspólnotowego. W 2005 roku Finlandia otrzymała z Funduszu Gwarancji i Orientacji EAGGF 947,5 mln euro, natomiast w ramach wsparcia krajowego rolnictwo skorzystało z sumy 2050 mln euro (Komisja Europejska, 2007). W tym samym roku rolnictwo niemieckie skorzystało ze wsparcia krajowego w wysokości ponad 5 mld euro. Również Polska należy do grupy krajów o stosunkowo wysokim wsparciu rolnictwa ze źródeł krajowych. W świetle danych Komisji Europejskiej za rok 2005 wydatki krajowe na wspieranie rolnictwa wynosiły 955 mln euro (nie licząc wydatków socjalnych typu KRUS), a wydatki z funduszy wspólnotowych w ramach WPR wynosiły 2237,2 mln euro. W Traktacie dotyczącym przystąpienia Polski do UE (akcesyjnym) uzgodniono, że do 2007 roku Polska może zachować 51 instrumentów wsparcia krajowego dla rolnictwa (Wsparcie 2006). Potem może skorzystać z instrumentów dopuszczalnych przepisami unijnymi, w tym wynikających z zasady „de minimis”.

Relacje między wydatkami krajowymi a unijnymi po przystąpieniu Polski do UE mogą zaskakiwać i budzić zdziwienie. Dość powszechnie spodziewano się, że po wstąpieniu Polski do UE i objęciu polityki rolnej zasadami WPR udział wydatków krajowych na tę politykę ulegnie wyraźnej redukcji. Stało się zupełnie inaczej. Pojawiły się dodatkowe potrzeby w zakresie finansowania polityki rolnej, zwłaszcza w zakresie płatności bezpośrednich i współfinansowania instrumentów II Filara WPR. W rezultacie, wydatki krajowe na politykę rolną w Polsce wydatnie wzrosły, z 3 680 mln zł w 2004 r. do 4 899 mln zł w 2007 r., nie licząc ponad 15 mld zł dopłat do KRUS (Analiza 2007, s. 35). Gdyby doliczyć do tego środki na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich i modernizację gospodarki żywnościowej, to wydatki z budżetu krajowego wynosiły w 2006 r. (bez KRUS) ponad 8,5 mld zł, co stanowiło 3,74% budżetu i 0,89% PKB.

Tabela 1: Wydatki na realizację polityki rolnej w Polsce w latach 2003-2006

	2003	2004	2005	2006
Wydatki z budżetu krajowego	4.378	5.641	6.905	8.714
Wydatki z budżetu UE	702	5.352	8.808	9.801
Wydatki ogółem	5.080	10.993	15.713	18.515

Źródło: Analiza 2007 i dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Przykład Polski wskazuje, że nawet w przypadku krajów stosunkowo mniej rozwiniętych od większości krajów UE możliwe jest bardzo wysokie wspieranie rolnictwa ze źródeł krajowych. Tym bardziej jest to możliwe w przypadku krajów znacznie bogatszych, o dużo niższym udziale rolnictwa w gospodarce krajowej. Przykłady Finlandii, Wielkiej Brytanii i Niemiec są dobrą ilustracją tej tezy. W Niemczech czy w Wielkiej Brytanii, gdzie rolnicy stanowią ok. 2% zatrudnionych, a rolnictwo partycypuje w ok. 1% w tworzeniu PKB, wsparcie rolnictwa na poziomie nawet wyższym niż obecnie nie stanowi problemu ani ekonomicznego, ani społecznego. W dodatku, dość często wyrażane jest przekonanie, także wśród naukowców, że krajowa polityka rolna może lepiej dostosować instrumenty wspierania rolnictwa do potrzeb i warunków danego kraju. Renacjonalizacja WPR nie musi też przekreślać wspólnotowych celów i zasad polityki rolnej. Przykładem jest tu stanowisko dwóch czołowych ekonomistów rolnych Finlandii, którzy stwierdzają: „Denacjonalizacja Wspólnej Polityki Rolnej nie jest zagrożeniem dla wspólnego rynku i europejskiej integracji, ale może być utrzymana i rozwinięta poprzez wspólne zasady konkurencji i polityki handlowej. Natomiast biurokracja brukselska związana z rolnictwem mogłaby być zredukowana. Nie przeszkodziłoby to w klarownym formułowaniu politycznych i ekonomicznych zasad integracji przez główne instytucje UE, tzn. Komisję, Radę i Parlament” (Niemi, Kola 2005). Przykład bogatych krajów nienależących do UE: Japonii, Szwajcarii i Norwegii wskazuje, że wydatki na politykę rolną mogą być relatywnie znacznie wyższe niż te, które występują obecnie w UE. Wiele przesłanek wskazuje na to, że w przypadku renacjonalizacji polityki rolnej w ramach UE wydatki na ten cel byłyby w sumie wyższe niż te, które obecnie ponosi Unia na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Renacjonalizacja nie jest więc remedium na zmniejszenie wydatków na politykę rolną w Unii Europejskiej.

W latach 90. i w obecnej dekadzie następuje bardzo silne różnicowanie się stanowisk w sprawach przyszłości WPR. Skrajnym przypadkiem jest postulat likwidacji tej polityki, z zachowaniem jedynie niektórych elementów w odniesieniu do ochrony środowiska i rozwoju obszarów wiejskich, zaprezentowany w koncepcji brytyjskiej, przedstawionej w grudniu 2005 r. Zmienia się też pozycja Komisarza ds. Rolnictwa w Komisji Europejskiej. Aż do rozszerzenia Unii o 10 nowych krajów członkowskich w 2004 r. było to najbardziej wpływowe stanowisko wśród komisarzy. Dysponował on największym budżetem i największą grupą współpracowników w całej Komisji. Rozszerzenie UE do 27 członków, zwiększenie liczby komisarzy do 25 oraz względne zmniejszanie budżetu WPR istotnie zmieniło znaczenie i siłę oddziaływania Komisarza ds. Rolnictwa.

Wspólnotowość polityki rolnej miała większe znaczenie w pierwszych trzech dekadach istnienia EWG, bowiem polityka ta opierała się przede wszystkim na wspólnej organizacji rynków rolnych, gdzie kluczową rolę odgrywały środki polityki handlowej, zwłaszcza ceny instytucjonalne¹. Wspieranie dochodów rolniczych odbywało się przy pomocy wysokich, administrowanych cen oraz skupowania i przechowywania nadwyżek produktów rolnych. Ten rodzaj polityki wymagał dyscypliny i ścisłej koordynacji działań krajów członkowskich. Było to naturalne podłoże dla rzeczywiście wspólnej polityki rolnej.

Od początku lat 90. zmniejsza się znaczenie instrumentów taryfowych i cen instytucjonalnych na rzecz instrumentów wsparcia bezpośredniego, zwłaszcza przez płatności bezpośrednie, coraz bardziej oderwanych od poziomu aktualnej produkcji (*decoupling*). Obniżane są cła na produkty rolne sprowadzane na teren Wspólnoty, chociaż nadal pozostają one na stosunkowo wysokim poziomie. Liberalizacja obrotów handlowych i otwieranie się rynku europejskiego na konkurencję globalną sprawiają, iż ceny i dochody rolnicze na terenie UE będą coraz silniej determinowane sytuacją na rynku światowym i stopniem przygotowania rolnictwa krajów unijnych do efektywnej konkurencji na rynku. Rolnictwo na terenie UE jest silnie zróżnicowane, także pod względem poziomu jego konkurencyjności, tak na rynku unijnym, jak i światowym. Osłabianie znaczenia protekcyjnych instrumentów cenowo-taryfowych na obszarze Unii będzie działało w kierunku dalszego różnicowania się sytuacji dochodowej i pozycji konkurencyjnej gospodarstw rolnych między krajami członkowskimi, regionami i typami gospodarstw. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że sytuacja gospodarstw rolnych w tzw. „starych” krajach członkowskich (UE-15) i nowych (przyjętych do Unii w 2004 i 2007 r.) jest diametralnie odmienna. Rolnictwo krajów tej pierwszej grupy było nieprzerwanie wspierane przez prawie 40 lat istnienia WPR, co umożliwiło ich modernizację techniczną i restrukturyzację, czyniąc ten sektor gospodarki lepiej przygotowanym do stawienia czoła konkurencji globalnej niż w krajach, które stosunkowo niedawno przystąpiły do Unii. Znajduje to także odbicie w stosunku poszczególnych krajów do reformy WPR, polegającej na zmniejszeniu wydatków wspólnotowych na rolnictwo i otwierania go na konkurencję globalną. W kierunku tym skłonne są zmierzać nie tylko takie kraje jak Wielka Brytania i Holandia, ale także Niemcy i Francja, które broniły do niedawna tradycyjnej polityki rolnej UE.

Dla mechanizmu politycznego podejmowania decyzji w UE, w tym alokacji środków na potrzeby polityki rolnej, ważne znaczenie ma pojawienie się nowych silnych grup interesów i podmiotów opiniotwórczych, wpływających na decyzje podejmowane na różnych szczeblach

¹ Ceny instytucjonalne, w odróżnieniu od typowych cen kształtowanych przez rynek, są ustalane administracyjnie przez instytucje wspólnotowe. Należały do nich: ceny wskaźnikowe, ceny minimalne, ceny gwarantowane, ceny interwencyjne i ceny progowe.

organizacyjnych Unii. Wśród tych nowych aktorów należy wymienić przede wszystkim organizacje ekologiczne i reprezentacje regionów. Rośnie też znaczenie organizacji dążących do zwiększenia wydatków wspólnotowych poprawiających innowacyjność i konkurencyjność podmiotów funkcjonujących na obszarze UE, w tym wydatków na badania i wdrożenia, szkolnictwo wyższe i podniesienie jakości kapitału ludzkiego. Polityka rolna jest coraz powszechniej postrzegana jako „polityka starego typu,” służąca wąskiej grupie zawodowej i nie poprawiająca dynamizmu gospodarczego Wspólnoty. Poważne wątpliwości budzi też wpływ WPR na spójność społeczno-ekonomiczną UE. W odróżnieniu od polityki strukturalnej i regionalnej, wydatki na politykę rolną trafiają nadal głównie do najbogatszych krajów i najbogatszych farmerów w UE. Najwięcej środków unijnych otrzymują kraje, gdzie dochody rolników na tle średnich dochodów w kraju są dość korzystne (Holandia, Wielka Brytania, Francja). Próby poszerzenia udziału wydatków na rozwój obszarów wiejskich (*rural development measures*) w strukturze WPR zakończyły się umiarkowanym sukcesem. Filar II WPR, formalnie służący rozwojowi obszarów wiejskich, na który w 2007 r. przeznaczono 23% środków WPR, *de facto* wspiera przemiany strukturalne poprawiające produktywność i konkurencyjność rolnictwa. Pieniądze przeznaczone na finansowanie instrumentów Filaru II trafiają głównie do kieszeni producentów rolnych, podobnie jak pieniądze z Filaru I WPR.

Podstawowe kierunki polityki UE wobec rolnictwa i obszarów wiejskich wymagające współdziałania i harmonizacji działań krajowych oraz wspólnotowych

1. Utrzymanie potencjału produkcji rolnej w Europie, mając na uwadze bezpieczeństwo żywnościowe UE i potrzeby żywnościowe świata. W ramach tego kierunku na priorytetowe potraktowanie zasługuje:

- Ochrona ziemi uprawnej, zarówno jeśli chodzi o jej powierzchnię, jak i jakość. W Europie (w tym także w Polsce) zbyt łatwo przekształca się ziemię rolniczą na cele nierolnicze. W kontekście zjawisk klimatycznych ziemia rolnicza dostępna w Europie, gdzie warunki klimatyczne są stosunkowo korzystne, a presja demograficzna mniejsza niż na innych kontynentach, staje się szczególnie cennym zasobem naszego globu.
- Ochrona i zwiększanie zasobów wodnych. Rolnictwo i woda są nierozłącznie ze sobą związane. Niedobór wody staje się jedną z największych, a może nawet największą barierą rozwoju rolnictwa. W wielu rejonach świata narasta konflikt o wodę, zarówno wewnątrz rolnictwa, jak i między użytkownikami wody na cele rolnicze i nierolnicze. Chroniczny

niedobór wody jest główną barierą rozwoju rolnictwa na większości terenów Afryki, Chin, a od kilku lat także w Australii². Również na większości obszarów rolnych w Polsce odczuwa się, okresowo, bądź chronicznie, niedobór wody.

- Zachowanie różnorodności biosystemów rolniczych, różnorodności gatunków roślin i zwierząt hodowlanych. Ta różnorodność ma nie tylko znaczenie dla bogactwa oferty produktów rolnych, ale jest też ważnym zabezpieczeniem na wypadek wystąpienia masowych chorób roślin i zwierząt.

2. Utrzymanie jednolitego rynku, w tym na produkty rolno-spożywcze, wewnątrz UE, wymagające przestrzegania wspólnotowych zasad konkurencji i synchronizacji krajowych oraz unijnych działań na rzecz wspierania rolnictwa. Przed 2013 r., a więc upływem obecnej perspektywy finansowej, muszą być przedyskutowane i uzgodnione kompetencje Wspólnoty w zakresie polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich, biorąc pod uwagę tendencje wcześniej przedstawione, tak w skali unijnej, jak i globalnej.

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

4. Uproszczenie sposobu wdrażania działań wchodzących w skład WPR i wiązania ich z innymi programami wspólnotowymi, prowadzące do obniżki kosztów transakcyjnych polityki unijnej. Problem uproszczenia WPR i innych polityk wspólnotowych dyskutowany jest w Unii już od kilku lat. Na konferencji „*A Simple CAP for Europe*” (Bruksela, 3 października 2006 r.) Mariann Fischer Boel, unijna komisarz ds. rolnictwa i rozwoju wsi, stwierdziła, że mówiąc o uproszczeniu WPR ma na myśli: uproszczenie polityczne i uproszczenie techniczne (Fischer Boel 2006). Chodzi więc o uproszczenie zarówno procedur politycznych związanych z kształtowaniem polityk unijnych, jak i kwestii technicznych dotyczących ich wdrażania. Jako przykład kierunku upraszczania WPR, M. Fischer Boel podała potrzebę zastąpienia 21 Wspólnotowych Organizacji Rynków (CMO) jedną. Uproszczenia wymaga też krajowy system regulacji prawnych i procedur biurokratycznych związanych z prowadzeniem polityki rolnej.

² Por. *Susza zabija Australię. Czy wielki kontynent na antypodach zmieni się w pustynię?* „Przegląd” 20 lipca 2008 r.

W wielu przypadkach rolnicy zwracają uwagę na większą dokuczliwość przepisów krajowych niż unijnych. Kwestia upraszczania polityk i działań wspólnotowych (oraz krajowych) wiąże się ściśle z postulowanym w UE wdrażaniem zasad „dobrego rządzenia” (*good governance*).

5. Zaniedbanym elementem systemu wspierania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich są: badania i rozwój (*R&D*) oraz transfer wiedzy do rolnictwa. Dotychczas była to głównie domena polityki krajowej, a nie unijnej. Wzrost znaczenia wiedzy we współczesnej gospodarce i konieczność ograniczania innych form wspierania rolnictwa, powinny skłaniać do poświęcenia większej uwagi strukturze WPR i programom towarzyszącym, publicznemu wsparciu dla rolnictwa poprzez wzbogacanie wiedzy i jej transfer do działalności praktycznej. Ta dziedzina jest dobrym polem do komplementarności i współdziałania inicjatyw krajowych i unijnych.

Uwagi końcowe

Przystąpienie Polski do UE i włączenie naszego rolnictwa w ramy WPR nie może zwalniać polskich instytucji rządowych, organizacji rolniczych i polskiej nauki od konstruowania strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na poziomie krajowym i regionalnym. Instrumenty wynikające z WPR oraz instrumenty będące w dyspozycji podmiotów krajowych tworzą zestaw (klocki), który może być wykorzystany dla osiągnięcia założonych celów strategicznych. Takie możliwości ulegają poszerzeniu wraz z ewolucją Wspólnej Polityki Rolnej. Wielkie możliwości dla realizacji krajowej strategii i polityki w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich wynikają ze współlistnienia wielu polityk wspólnotowych: rolnej, strukturalnej, regionalnej, naukowej itp. Odpowiednie ich połączenie i uzyskanie synergii rozwojowej jest w rękach poszczególnych krajów członkowskich. Unia Europejska stwarza ogólne „reguły gry” i dostarcza odpowiednich funduszy, a ostateczny rezultat owej gry zależy od strategii i zaangażowania poszczególnych „graczy” (krajów).

Literatura

- Cooper, T., Baldock, D., Farmer, M., (2007): *Toward the CAP Health Check and the European Budget Review*, A report to the German Marshall Fund of the United States, Washington DC
- Desjeus, Y., Guyomard, H., Latruffe, L.(2007): *Agricultural policies in France: from EU regulation to national design*. INRA, Report for IERGiŻ, Warsaw
- Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy* (2007), Special Barometer, European Commission, Brussels
- Femenia, F., Gohin, A. (2007): *The suspension of agricultural trade negotiations: does the European Union hold all the responsibility?* Paper presented to the European Trade Study Group conference, Athens, September 13-15
- Fischer Boel, M. (2006): *Simplification of the CAP: meeting the challenge*, Conference "A simple CAP for Europe", Brussels
- Fischer Boel, M. (2008): *The CAP Health Check: straight ahead for responsive and sustainable farming*. Presentation of the Health Check Proposal to COMAGRI, Strasbourg
- Future of the common agricultural policy. A food policy for Europe in the XXIst century. Common position of the regions of Western France*. (2008): Change, 26 February 2008
- Gořaj, L. (2007): *Wpływ płatności bezpośrednich na dochody polskich gospodarstw rolnych*, UKiE, Warszawa
- Memorandum on the implementation and the future of the reformed CAP*, (2006): Council of the European Union, Brussels
- Niemi, J., Kola, J., (2005), *Renationalization of the Common Agricultural Policy: Mission Impossible?* "International Food and Agribusiness Management Review" Nr 4
- Ocena funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej: propozycje legislacyjne*. (2008), Komisja Europejska, Bruksela
- Poczta, W. (2008): *Rolnictwo*, w: *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, Pod red. J. Wilkina i I. Nurzyńskiej, FDPA, Warszawa
- Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: Dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008-2009*. (2007), Komunikat Komisji Europejskiej, Bruksela
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013*, (2008), Warszawa
- World agriculture: towards 2015/2030. An FAO perspective.*, (2003) Earthscan Publications Ltd, London
- Wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich środkami krajowymi w krajach Unii Europejskiej*. (2006), Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, SAEPR, Warszawa

