

Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku – założenia i wstępne propozycje

Określony do 2013 roku kształt Wspólnej Polityki Rolnej jest wynikiem rozstrzygnięć, jakie zapadły w Luksemburgu w 2003 roku, a więc rok przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Od tamtej pory przeprowadzono już kilka reform tej polityki, jednak miały one charakter cząstkowy i dotyczyły poszczególnych rynków rolnych (cukier – 2006, owoce i warzywa – 2007, wino – 2007). Także rozpoczęty w 2007 roku przegląd Wspólnej Polityki Rolnej (*Health-Check*) według założeń Komisji Europejskiej nie ma na celu dogłębnej reformy i służy jedynie dostosowaniu instrumentów obecnej WPR, bez naruszenia samej konstrukcji, w tym także bez istotnych zmian dla kopert krajowych i wysokości wsparcia w poszczególnych obszarach. Przegląd ten uwidoczniał jednak potrzebę zasadniczych dostosowań WPR do nowych długoterminowych wyzwań, otwierając jednocześnie debatę o bardziej fundamentalnym znaczeniu, która dotyczy przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013. Można przyjąć, iż debata ta została zapoczątkowana przez Prezydentkę Francuską podczas nieformalnego spotkania Ministrów UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dniach 21-23 września w Annecy (Francja). Najbliższe lata przyniosą kolejne etapy dyskusji w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej. Należy mieć na uwadze, iż rozstrzygnięcia te powiązane będą z debatą o przyszłym kształcie wspólnotowego budżetu, w tym także o przyszłości innych polityk wspólnotowych. Równie ważnym czynnikiem jest perspektywa nowego porozumienia w ramach WTO, które może istotnie zliberalizować warunki handlu rolnego, a także zasady kształtowania polityki rolnej.

Wobec rozpoczynającej się debaty, zachodzi potrzeba prezentowania oficjalnego stanowiska Polski w sprawie kształtu Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku. Aby przeprowadzić dalsze analizy i konsultacje w tym zakresie, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przygotowało niniejszy dokument.

I. Założenia do polskiego stanowiska

Formułując stanowisko odnośnie kształtu WPR po 2013 r. należy wskazać na pożądane i osiągalne wspólnotowe cele, respektujące zasadę subsydiarności (europejskiej wartości dodanej). Istotne jest także uwzględnienie specyficznych uwarunkowań i problemów Polski, której sektor rolny i obszary wiejskie stanowią znaczącą część rolnictwa i obszarów wiejskich UE-27. Chodzi tu zarówno o uwzględnienie krajowych celów polityki rolnej, jak i potencjalnego wkładu Polski w realizację wspólnotowych celów tej polityki. Ponadto, stanowisko w tej kwestii powinno uwzględniać dotychczasowe doświadczenia w realizacji

WPR w Polsce i oceny szeregu uwarunkowań funkcjonowania rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce i UE.

W szczególności należy uwzględnić:

- pozytywny wpływ poszczególnych elementów WPR (interwencja rynkowa, płatności bezpośrednie, programy rozwoju obszarów wiejskich, inne mechanizmy w obszarze jednolitego rynku), na rozwój sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich, w tym na niwelowanie dystansu rozwojowego między rolnictwem Polski i państw UE-15 oraz między obszarami wiejskimi i miejskimi w Polsce. Wskazują na to liczne opracowania naukowe, statystyczne, jak i analiza podstawowych wskaźników ekonomicznych (m.in. ewolucja poziomu dochodów w rolnictwie i obszarach wiejskich, w tym dysparytet dochodów, intensywność inwestycji i tempo modernizacji, zmiany strukturalne w sferze produkcyjnej, wyniki wymiany handlowej, różnorodność, jakość i bezpieczeństwo żywności, interakcje rolnictwa i obszarów wiejskich ze środowiskiem). Generalna, pozytywna ocena wpływu WPR nie oznacza braku krytycznej oceny poszczególnych jej elementów i potrzeby zmian, nawet zasadniczych.
- dążenie do zapewnienia równych warunków konkurencji dla sektora rolnego w Polsce w stosunku do innych państw członkowskich. Biorąc pod uwagę gotowość wielu państw członkowskich UE do kontynuowania wysokiego poziomu wsparcia swojego sektora rolnego, będzie to możliwe tylko w ramach wspólnotowego mechanizmu finansowania polityki rolnej UE (solidarność finansowa). Gwarancja sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku UE jest ważną przesłanką (europejską wartością dodaną) dla kontynuowania solidarnościowego (wspólnotowego) charakteru mechanizmu finansowania WPR. Realizacja tego dążenia w przyszłości wymaga między innymi zmian w kryteriach podziału środków na płatności bezpośrednie między państwa członkowskie.
- zasadność zachowania ewolucyjnej ścieżki zmian Wspólnej Polityki Rolnej w celu jej dostosowania do nowych zadań i uwarunkowań (w coraz większym stopniu mają one globalny, a nie tylko europejski wymiar) poprzez eliminację tych instrumentów, które utraciły rację bytu i wprowadzanie nowych, poprawiających skuteczność i efektywność tej polityki. W tym zakresie należy także kontynuować upraszczanie mechanizmów WPR.

II. Jakim wyzwaniom i celom powinna sprostać WPR po 2013 roku?

Dynamiczne zmiany na europejskim i globalnym rynku rolnym w roku 2007 i 2008 wydają się potwierdzać znaczenie tradycyjnych funkcji, jakie pełnią rolnictwo i obszary wiejskie. Sytuacja ta ukazała aktualność pierwotnych celów Wspólnej Polityki Rolnej, tj. zabezpieczenie dostaw żywności przy umiarkowanych cenach dla konsumentów, zapewnienie produktywności i stabilności rynków oraz wsparcie dochodów rolniczych. Duży wzrost cen produktów rolnych i żywności w wielu regionach świata należałoby potraktować, jako sygnał wskazujący na możliwość kolejnych perturbacji na międzynarodowych rynkach rolnych. Jednocześnie coraz intensywniej dają o sobie znać inne zagrożenia o charakterze globalnym, które wymuszają zmianę w sposobie myślenia o rolnictwie i polityce rolnej. Nowe zagrożenia i wyzwania wskazują na potrzebę dyskusji o silniejszym uwzględnieniu w celach i

instrumentarium WPR nowych obszarów związanych z działalnością rolniczą, chociaż nie zawsze bezpośrednio kojarzonych z produkcją i rynkiem rolnym.

Najważniejsze wyzwania, przed jakimi w przyszłości stanie WPR, to:

- zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w Europie i wkład w globalne bezpieczeństwo żywnościowe poprzez poprawę konkurencyjności

Wspólna Polityka Rolna na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat wniosła ogromny wkład w zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego Europie – od końca lat 70-tych Unia Europejska jest samowystarczalna w produkcji rolnej, a nadwyżki eksportuje do krajów trzecich. Stosunkowo nowym zjawiskiem w skali globalnej jest szybko rosnący popyt na surowce rolne w dużych, dotychczas biednych, a dziś szybko bogacących się państwach (głównie Azji), który będzie musiał być zrównoważony rosnącą produkcją na całym świecie, w również w Europie. Szacuje się, iż w celu wyżywienia 9 miliardowej populacji ludności globu konieczne będzie podwojenie produkcji rolnej do 2050 r. Badania wskazują także, iż Europa wciąż posiada znaczny potencjał wzrostu produkcji rolnej, nie tyle ze względu na duże naturalne zasoby produkcyjne, ale dzięki dostępowi do nowych technologii i sprawnej organizacji łańcucha żywnościowego. Uruchomienie tego potencjału może okazać się nieuchronne w sytuacji, kiedy znaczna część populacji globu jest trwale niedożywiona. Wymaga to z kolei zapewnienia możliwie stabilnych i przewidywalnych warunków ekonomicznych i prawno-instytucjonalnych dla rolnictwa oraz dążenia do ciągłej poprawy konkurencyjności.

- wzmocnienie pozytywnego wpływu działalności rolniczej na środowisko naturalne

Rolnictwo europejskie gospodaruje dużą częścią zasobów naturalnych Unii Europejskiej, w tym zasobów wodnych. Rolnictwo, w zależności od kierunków produkcji, intensywności, stosowanych praktyk, a także koncentracji produkcji zwierzęcej, może wywierać pozytywny lub negatywny wpływ na środowisko naturalne. Osiągnięto już wiele w zakresie ograniczenia negatywnych konsekwencji działalności rolniczej na środowisko naturalne, natomiast otwartą pozostaje kwestia pełniejszego wykorzystania potencjału europejskiego rolnictwa w procesie przeciwdziałania globalnym wyzwaniom środowiskowym, w tym w szczególności zmianom klimatycznym.

Należy podkreślić, iż prawodawstwo wspólnotowe, w tym Wspólna Polityka Rolna, nałożyły w ostatnich latach na rolników UE bardzo wysokie wymagania (w zakresie środowiskowym, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności) w ramach zasady wzajemnej zgodności (*cross – compliance*), co zapewnia poprawę oddziaływania rolnictwa na środowisko naturalne. W ramach obecnego Przeglądu WPR spektrum wymogów w tym zakresie rozszerzono o kwestie związane z gospodarką zasobami wodnymi. Dalsze zaostrzenie tych wymogów w odpowiedzi na oczekiwania społecznie jest możliwe, jednak wiąże się z kosztownymi inwestycjami dostosowawczymi oraz ograniczeniem możliwości wzrostu produkcji i wykorzystania koniunktury na międzynarodowych rynkach rolnych. Coraz wyraźniej widać, iż w przyszłości konieczne będzie znalezienie kompromisu między celami ilościowymi/produkcyjnymi (bezpieczeństwo żywnościowe), a celami w środowiskowymi (bezpieczeństwo środowiskowe). Wzrost kosztów produkcji wynikający z ograniczeń i

dostosowań stawia bowiem rolników europejskich w gorszej pozycji konkurencyjnej wobec producentów z krajów, które nie stosują takich wymogów.

- wsparcie dochodów gospodarstw najpełniej realizujących nowe cele i zadania WPR

Cechą charakteryzującą europejskie rolnictwo jest dominujący udział małych, rodzinnych gospodarstw rolnych i sytuacja ta nie zmieni się zasadniczo w perspektywie kilkunastu lat, pomimo postępującej restrukturyzacji. Nie można wykluczyć, iż udział gospodarstw nietowarowych może nawet wzrosnąć w przypadku dalszej liberalizacji handlu i wzrostu konkurencji zewnętrznej. Przeważająca część rodzinnych gospodarstw rolnych, będzie mieć także w przyszłości trudności z osiągnięciem skali ekonomicznej zapewniającej wystarczający dochód w oparciu o produkcję rolną, nawet w przypadku istotnej poprawy koniunktury na rynkach rolnych. Jednocześnie gospodarstwa te będą wciąż pełnić istotną rolę w realizacji wielu nowych funkcji publicznych gospodarki rolnej. Dlatego należy założyć, iż wsparcie dochodów w ramach WPR, tak jak obecnie, będzie determinować żywotność ekonomiczną dużej części europejskiego rolnictwa. Zasadne w tej sytuacji jest rozważenie tego, w jaki sposób skuteczniej i efektywniej może być realizowany cel wspierania dochodów - jak skierować wsparcie do gospodarstw najsilniej dotkniętych tym problemem. Przyszły system wsparcia bezpośredniego dochodów w ramach WPR nie powinien zakłócać funkcjonowania jednolitego rynku i hamować naturalnych procesów restrukturyzacji w sektorze.

- wzmocnienie rozwoju obszarów wiejskich i zapewnienie spójności terytorialnej w UE

W wielu regionach UE, szczególnie w nowych państwach członkowskich, rolnictwo jest wciąż głównym gospodarzem obszarów wiejskich. Bezpośrednia i pośrednia rola działalności rolniczej w utrzymaniu struktury osiedleńczej oraz tkanki społecznej i gospodarczej pozostaje wciąż kluczowa.

Wspólna Polityka Rolna wzmacnia te funkcje zarówno poprzez instrumenty tradycyjnie powiązane z produkcją lub zasobami rolniczymi (1-szy filar) jak i ukierunkowane instrumenty 2-go filaru tej polityki. Warto zaznaczyć, iż w zielonej księdze w sprawie spójności terytorialnej¹ Komisja Europejska wskazuje na duży wpływ terytorialny pierwszego filaru WPR poprzez wsparcie finansowe oraz promowanie należytego zarządzania gruntami. Szczególną rolę w tym zakresie pełni 2-gi filar tej polityki poprzez wspieranie restrukturyzacji, inwestycji i promowanie zrównoważonych metod gospodarowania. W ciągu czterech pierwszych lat członkowskiego w UE, Wspólna Polityka Rolna w Polsce wniosła ogromny wkład w aktywizację ekonomiczną i społeczną obszarów wiejskich oraz poprawę spójności ekonomicznej i społecznej w skali kraju i UE.

¹ Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. *Przekształcanie różnorodności w siłę*, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, COM(2008) 616 wersja ostateczna, 6.10.2008

III. Według jakich zasad powinniśmy zmieniać WPR?

Aby zapewnić skuteczność i efektywność w przyszłości Wspólna Polityka Rolna powinna:

– **pozostać polityką wspólnotową, zarówno jeśli idzie o instrumenty jak i budżet**

Po pierwsze, istotą przyszłych wyzwań w coraz większym stopniu jest ich ponadgraniczny, wspólnotowy charakter. Ich realizacja na poziomie krajowym nie gwarantuje oczekiwanych efektów, a w wielu przypadkach byłaby wręcz niemożliwa. Dotyczy to zarówno kwestii bezpieczeństwa żywnościowego, jak i całego obszaru związanego z ochroną środowiska naturalnego i rozwoju obszarów wiejskich. Po drugie, bez względu na rodzaj instrumentów i poszczególne cele, nie da się uniknąć choćby pośredniego wpływu tych działań na warunki konkurencji na jednolitym rynku. Dla wzmocnienia integralności Unii i dla sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku nie można dopuścić, aby państwa członkowskie konkurowały między sobą o wysokość subsydiów dla sektora rolnego i wsi. Zagrożenia z tym związane wzrosły, a nie zmalały w związku z włączeniem kolejnych (mniej zamożnych) państw w unijne struktury.

Pojawiający się w tym kontekście argument o dużej skali wydatków na Wspólną Politykę Rolną i negatywnym wpływie tych wydatków na konkurencyjność Wspólnoty jest niewiarygodny. W skali UE całkowite wydatki publiczne na rolnictwo absorbują zaledwie 0,55% Produktu Narodowego Brutto, a więc nie więcej niż inne obszary takie jak badania i rozwój (0,67% PNB), czy też edukacja i szkolenia (5,25% PNB) itd. Finansowanie wspólnotowe tego sektora ogranicza bezpośrednie zaangażowanie budżetów krajowych.

- **zostać uwolniona od anachronizmów i stać się polityką nowoczesną** – reforma WPR z 2003 r. dokonała postępu w zakresie oddzielenia wsparcia od produkcji wiążąc sektor silniej z rynkiem. Chociaż płatności bezpośrednie ukierunkowano na nowe zadania poprzez mechanizm wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), to stało się to bez naruszenia dotychczasowego podziału środków między kraje i rolników, który przecież odzwierciedlał stare cele WPR. Podział ten faworyzuje te kraje, regiony i gospodarstwa, które przed kilkunastu laty prowadziły intensywną produkcję upraw polowych (wysokie plony referencyjne zbóż) i intensywny chów bydła. Paradoks tej sytuacji polega też na tym, że najniższe wsparcie trafia do państw i regionów o tradycyjnie ekstensywnych technikach produkcji, które lepiej służą realizacji nowych celów środowiskowych WPR. Duże, niespójne z celami WPR różnicowanie wsparcia jest też zagrożeniem dla warunków konkurencji i spójności jednolitego rynku rolnego, co silnie akcentują nowe państwa członkowskie.

W tej sytuacji wyrównanie stawek płatności bezpośrednich w skali UE, postulowane przez wiele nowych państw członkowskich stanowiłoby ważny krok w stronę uracjonalnienia mechanizmu finansowego WPR.

- **być polityką możliwie prostą i stabilną** – chociaż kryterium uproszczenia towarzyszy kolejnym zmianom WPR, to jednocześnie obserwujemy rosnący poziom złożoności i ogromne różnice w możliwościach i rozwiązaniach, jakie stosują poszczególne państwa członkowskie. Dotyczy to w szczególności wielości rozwiązań w zakresie płatności bezpośrednich, co miało mieć charakter przejściowy, a stało się znakiem rozpoznawczym tego systemu. Patrząc na to różnicowanie, a także na różne poziomy stawek wsparcia bezpośredniego, można by wręcz

przypuszczać, iż każde państwo stosuje inną Wspólną Politykę Rolną. Innym równie ważnym problemem są zbyt częste zmiany prawodawstwa wspólnotowego. Z pozoru kosmetyczne dostosowania legislacyjne na poziomie Wspólnoty wprowadzają dodatkowe komplikacje, utrudniające wdrażanie tej polityki przez krajowe instytucje, z czym wiążą się dodatkowe koszty, zarówno po stronie krajowego budżetu, jak i beneficjentów.

- *pozostać polityką wzmacniającą spójność i solidarność w ramach Wspólnoty* - redystrybucyjny charakter Wspólnej Polityki Rolnej (państwa beneficjenci netto i płatnicy netto), wynika wprost ze wspólnotowego charakteru tej polityki. Efektem ubocznym wspólnotowej polityki rolnej jest nie tylko wzmocnienie spójności terytorialnej i zapewnienie funkcjonowania jednolitego rynku, ale również zwiększenie spójności politycznej poprzez ciągłą debatę publiczną (i polityczną) już nie tylko wokół spraw wsi i rolnictwa.

IV. Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku - propozycje

Biorąc powyższe pod uwagę, wydaje się, że dotychczasowe cele i zasady WPR pozostają aktualne, chociaż niezbędne jest uwzględnienie przez tą politykę nowych celów, oraz modyfikacja wielu ze stosowanych dziś rozwiązań. Zasadne wydaje się także zachowanie wszystkich trzech elementów obecnej WPR: i) wspólnej organizacji rynków, ii) systemu płatności bezpośrednich oraz iii) polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Interwencja rynkowa

W związku z oczekiwanym wzrostem niestabilności międzynarodowych rynków rolnych i otwieraniem się rynku wspólnotowego na konkurencję zewnętrzną niezasadne byłoby istotne ograniczenie instrumentarium interwencji rynkowej w prawodawstwie wspólnotowym. Wspólna Polityka Rolna powinna zachować dotychczasowe skuteczne instrumenty interwencji – nie są już one podstawowym sposobem wsparcia dochodów rolniczych, jednak skutecznie zapewniają „siatkę bezpieczeństwa” uruchamianą w pełni w sytuacjach szczególnych (duży spadek cen, wzrost i wahania cen). Zachowanie pewnych możliwości wsparcia rynkowego byłoby istotne w sektorach o szczególnej roli dla środowiska i regionów. Efektywne instrumenty stabilizacji rynku są szczególnie ważne dla większości średnich i mniejszych gospodarstw, które mają mniejsze możliwości finansowe radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi. Potrzebna jest także poprawa dostępu do nowoczesnych instrumentów zarządzania ryzykiem, szczególnie dla większych gospodarstw towarowych.

Płatności bezpośrednie

Płatności bezpośrednie powinny pozostać jednym z głównych instrumentów WPR, odpowiedzialnym za: i) wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych, ii) rekompensowanie kosztów związanych ze spełnianiem wysokich standardów wspólnotowych (w odniesieniu do jakości i sposobów produkcji, w szczególności wymogów środowiskowych), a także iii) zachowanie produkcji rolnej w regionach o najtrudniejszych warunkach gospodarowania. Tym samym, płatności bezpośrednie powinny służyć zapewnianiu stabilności ekonomicznej rolnictwa, a także bezpieczeństwa żywnościowego i środowiskowego.

Jednocześnie, docelowy system płatności bezpośrednich powinien zapewnić osiągalny w praktyce kompromis pomiędzy: i) prostotą (dla ograniczenia kosztów wdrożeniowych), ii) powszechnym charakterem (jako podstawowy instrument wsparcia), a iii) potrzebą lepszego ukierunkowania na podstawowe funkcje polityki rolnej. Powinien także zapewnić spójność między celami, a poziomem wsparcia, co bezwzględnie wymaga odejścia od obecnych rozwiązań, w których stawki płatności i koperty krajowe odzwierciedlają historyczny poziom i intensywność produkcji.

Wysokość koperty finansowej dla UE-27 na płatności bezpośrednie powinna uwzględniać obecne i przyszłe wyzwania realizowane w ramach wsparcia produkcji rolniczej w UE i nie powinna być mniejsza, niż poziom realizowany w obecnej perspektywie finansowej.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich

Trwająca debata nad przeglądem Wspólnej Polityki Rolnej, jak również głosy wielu państw członkowskich dotyczące wizji WPR po 2013 roku, pokazują, że uzasadnienie dla polityki rozwoju obszarów wiejskich wzrasta.

Należy podkreślić rolę II filara WPR w procesie przekształceń strukturalnych na obszarach wiejskich oraz jego znaczenie w kontekście nowych wyzwań dla rolnictwa europejskiego związanych ze zmianami klimatycznymi, gospodarką wodną czy ochroną różnorodności biologicznej. Polityka rozwoju obszarów wiejskich wydaje się być dobrym narzędziem do realizacji obecnie zdefiniowanych nowych funkcji WPR, uzupełniając sferę rynków rolnych i rolnictwa.

Mając to na uwadze, należałoby utrzymać silną rolę polityki rozwoju obszarów wiejskich po roku 2013, zarówno z punktu widzenia wysokości jak i kryteriów podziału środków finansowych. Tym samym, wysokość środków przeznaczonych na realizację polityki rozwoju obszarów wiejskich nie powinna być mniejsza niż w okresie 2007-2013, a nawet większa, biorąc pod uwagę nowe funkcje, związane ze zmianami klimatycznymi czy energią odnawialną, które są adresowane do tej części WPR.

Rozważając przyszłość rozwoju obszarów wiejskich należy także wziąć pod uwagę zmieniającą się Politykę Spójności, która obok instrumentów II filara WPR powinna stanowić istotne źródło zmian na obszarach wiejskich. Priorytetem Wspólnoty powinno pozostać niwelowanie różnic w poziomie rozwoju obszarów wiejskich pomiędzy regionami UE, a także zmniejszenie dystansu dzielącego obszary wiejskie od miejskich, przy udziale obu polityk.

Kompleksowe wsparcie, jakie oferuje polityka obszarów wiejskich jest niezmiernie istotnym elementem wsparcia publicznego, które powinno być kontynuowane, w celu osiągnięcia trwałego rozwoju, umożliwiającego utrzymanie żywotności obszarów wiejskich, przyczyniając się jednocześnie do wzrostu konkurencyjności sektora rolnego.