

ROZDZIAŁ VIII

POLITYKA ROLNA

*Mirosława Kozłowska-Burdziak*¹

W rozdziale VIII scharakteryzowano Wspólną Politykę Rolną, jej instrumenty oddziaływania, które podlegają ciągłym zmianom oraz zasadnicze reformy WPR i kierunków jej finansowania. Zwrócona została uwaga na kierunek przemian WPR po 2007 roku.

Kluczowe pojęcia: cele i zasady Wspólnej Polityki Rolnej, instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej, system cen interwencyjnych, premie i dopłaty, limitowanie produkcji, Plan Mansholta, Reformy Mac Sharrego, Runda Urugwajska GATT/WTO, Agenda 2000, Polityka strukturalna i rozwoju obszarów wiejskich, Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich.

1. Wstęp

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wymaga znajomości podstawowych zasad funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej, która ukierunkowana jest na rozwój wsi i rolnictwa. Biorąc pod uwagę fakt, iż w naszym kraju obszary wiejskie stanowią ponad 90% powierzchni i zamieszkuje je prawie 40% ludności, problem wydaje się więc być godnym uwagi.

Wspólna Polityka Rolna, poza oddziaływaniem na rozwój rolnictwa, posiada instrumenty, służące zmianom strukturalnym na obszarach wiejskich. Jest to tzw. II filar Wspólnej Polityki Rolnej lub inaczej instrumenty towarzyszące WPR, określone reformami Mac Sharrego w 1992 roku. Instrumenty interwencji rynkowej (I filar WPR) i instrumenty towarzyszące WPR (II filar WPR) finansowane są z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Poza tym, polityka rozwoju obszarów wiejskich wykorzystuje instrumenty polityki strukturalnej, które w odniesieniu do rolnictwa finansowane są z Sekcji Orientacji wspomnianego wyżej funduszu.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie istoty i zasad funkcjonowania polityki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, jej dotychczasowej ewolucji oraz przewidywanych zmian w najbliższych latach.

¹ Dr Mirosława Kozłowska-Burdziak – Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu w Białymstoku.

2. Geneza, podstawowe zasady i instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej

Traktat Rzymski (podpisany 25 marca 1957 roku), na mocy którego sześć krajów utworzyło Europejską Wspólnotę Gospodarczą, 1 stycznia 1958 roku włączył rolnictwo do „wspólnego rynku”. Od samego początku budowania struktur Wspólnoty przywiązywano ogromną wagę do szeroko pojętego sektora żywnościowego, mając świadomość, że produkcja rolnicza nie może być kształtowana przez swobodnie działający mechanizm rynkowy. W poszczególnych krajach, tworzących wspólnotę gospodarczą, rolnictwo było najsłabszym ogniwem, wymagało więc wsparcia ze strony państwa. Specyficzne cechy produkcji rolniczej powodują, że nie jest ona w stanie przystosować się do wymogów rynku. Bez pomocy państwa niemożliwy jest rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, a w konsekwencji także rozwój gospodarczy całego kraju.

O ingerencji państwa w funkcjonowanie rolnictwa zdecydowały następujące przesłanki [1, s. 114]:

- powody ekonomiczne – niekonkurencyjność cenowa rolnictwa europejskiego w warunkach braku ochrony rynku rolno-żywnościowego;
- powody społeczne – duża część ludności, mieszkająca w regionach wiejskich;
- powody kulturowe – pragnienie zachowania dziedzictwa kulturowego wsi;
- powody przyrodnicze – potrzeba ochrony środowiska oraz zachowania wsi jako części krajobrazu Europy.

Podkreślić należy, iż zarówno przesłanki kulturowe, jak i przyrodnicze pojawiły się w latach późniejszych, kiedy protekcyjnistyczna polityka Wspólnoty względem rolnictwa doprowadziła do intensyfikacji produkcji rolniczej, co zaczęło zagrażać środowisku przyrodniczemu, a także kształtować nowy wizerunek wsi.

Podstawy Wspólnej Polityki Rolnej określone zostały w artykułach 38–47 Traktatu Rzymskiego.

Podstawowe cele tej polityki sformułowano następująco: [9, s. 201]:

- a) zwiększenie produktywności w rolnictwie przez promowanie postępu technicznego oraz zagwarantowanie racjonalnego rozwoju produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, a zwłaszcza pracy ludzkiej;
- b) zapewnienie w ten sposób godziwego poziomu życia społeczności rolniczej, zwłaszcza poprzez wzrost indywidualnych dochodów ludności zatrudnionej w rolnictwie;
- c) stabilizacja rynku żywnościowego, narażonego na częste wahania podaży, popytu i cen, będących przede wszystkim skutkiem zmian warunków przyrodniczych;
- d) zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego członkom Wspólnoty (łatwy dostęp do zaopatrzenia żywnościowego i umiarkowane jego ceny), co miało zapewnić suwerenność gospodarczą i polityczną.

Realizacja powyższych celów Wspólnej Polityki Rolnej wymagała przyjęcia podstawowych zasad jej funkcjonowania. Jest to zasada jedności rynkowej (ujednoczenie rynku – *market unity*), zasada preferencji Wspólnoty (priorytet wspólnotowy – *community preference*) i zasada solidarności finansowej (*financial solidarity*) [3, s. 20].

Jedność rynkowa pozwala na swobodny przepływ produktów rolnych między państwami członkowskimi UE. Wyeliminowane są w związku z tym cła i inne obciążenia, związane z wymianą zagraniczną. Wszystkie państwa członkowskie objęte są jednolitymi zasadami stanowienia cen na poszczególne produkty rolne oraz wspólnymi regułami handlu z krajami trzecimi.

Zasada preferencji oznacza, że towar wyprodukowany w obrębie Wspólnoty ma absolutne pierwszeństwo sprzedaży na rynku wewnętrznym. W sytuacji utrzymywania się wyższych cen na produkty rolne, wytworzone na terenie Wspólnoty, w stosunku do cen światowych Wspólna Polityka Rolna ma chronić rynek unijny przed importem tańszych produktów z innych krajów. Służy temu system ceł, opłat wyrównawczych oraz kontyngentów ilościowych na towary importowane spoza Wspólnoty.

Zasada solidarności finansowej wiąże się z finansowaniem polityki rolnej przez wszystkie państwa członkowskie, bez względu na terytorialny i rzeczowy aspekt wykorzystania środków.

Istotą Wspólnej Polityki Rolnej jest kontrolowanie i ograniczanie produkcji przy jednoczesnym zapewnieniu rolnikom odpowiedniego poziomu dochodów. Współczesne działania, prowadzone w jej ramach, dotyczą dwóch obszarów [1, s. 116].

- kształtowania wspólnego rynku (polityka rynkowa – tzw. I filar Wspólnej Polityki Rolnej);
- przekształceń strukturalnych rolnictwa (polityka strukturalna – tzw. II filar Wspólnej Polityki Rolnej).

Realizacji zakładanych celów służą instrumenty oddziaływania państwa na rozwój rolnictwa. Od momentu utworzenia Wspólnoty ulegały i w dalszym ciągu ulegają one ciągłym zmianom.

Ich ewolucja zostanie pokrótce przedstawiona w dalszej części niniejszego rozdziału. Ogólnie można stwierdzić, że istniejące w praktyce formy interwencji na rynku rolnym można ująć w następujące grupy:

I. System cen interwencyjnych, obejmujący następujące rodzaje cen:

- cena docelowa (wskaźnikowa) – określa poziom cen, gwarantujący odpowiednio wysokie dochody rolników. Jest ona określana na początku roku dla rynku zbóż, cukru, mleka i jego przetworów;
- cena kierunkowa (orientacyjna) – ustalana dla rynku mięsa wołowego i cielęciny, spełnia podobną rolę co cena docelowa;
- cena interwencyjna – stosowana dla większości produktów, określa dolny pułap cen, poniżej którego krajowe agencje są zobowiązane do

skupu interwencyjnego. Ceny interwencyjne ustalane są na poziomie niższym od cen docelowych;

- cena proggu – stosowana dla produktów rolnych, importowanych spoza Unii dla ochrony własnej produkcji przed tańszym importem krajów trzecich, określa minimalny poziom cen na produkty importowane²;
- cena słuzy – stosowana w sektorze wieprzowiny, mięsa drobiowego i jaj, spełnia podobną funkcję jak cena proggu;
- cena podstawowa – stosowana jest do stabilizacji cen na rynku baraniny, wieprzowiny, owoców i warzyw, ale bez doprowadzania do strukturalnych nadwyżek tych produktów;
- cena wycofania – stosowana w sektorze owoców i warzyw. Jest ceną, jaką producenci, zrzeszeni w zawodowych organizacjach rolnych, otrzymują z tytułu wycofania owoców i warzyw z rynku przez te organizacje na skutek poważnego spadku cen;

II. Limitowanie produkcji, które wiąże się z ograniczaniem nadwyżek produktów rolnych, występować może w postaci:

- systemu kontyngentów (system kwotowy – najbardziej znany jako kwoty mleczne) – określa rozmiary produkcji, których przekroczenie wiąże się z ponoszeniem przez producentów określonych sankcji;
- systemu wycofania produktów z rynku (stosowany w sektorze owoców i warzyw);
- wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej oraz ekstensyfikacja produkcji rolnej (np. określone rasy zwierząt i określone formy ich żywienia);
- zmiana produkcji artykułów nadwyżkowych na nienadwyżkowe;
- opłaty współodpowiedzialności – opłaty ponoszone przez producentów rolnych, produkujących zbyt dużo (przekraczających kwoty produkcyjne);

III. Premie i dopłaty, których głównym zadaniem jest oddziaływanie na poziom dochodów producentów rolnych, bezpośrednio nie wiążące się z wielkością wytworzonej produkcji:

- premie za ograniczanie arealu upraw i tym samym wielkości produkcji;
- premie rekompensujące utracone dochody (np. dla producentów baraniny, mięsa koziego, wołowiny i cielęciny);
- dopłaty produkcyjne;
- bezpośrednie dopłaty konsumpcyjne;
- dopłaty z tytułu magazynowania produktów rolnych, np. mięsa;
- dopłaty z tytułu przeznaczenia niektórych produktów (np. wykorzystanie rzepaku w celach nieżywnościowych).

IV. Instrumenty ochrony rynku krajowego UE:

- cła;

² Ceny proggu (*threshold prices*) na mocy postanowień Rundy Urugwajskiej GATT od 1 lipca 1995 roku zostały zlikwidowane.

- opłaty wyrównawcze³;
- dopłaty eksportowe;
- opłaty eksportowe;
- licencje eksportowe i importowe dla produktów rolnych.

Wspólna Polityka Rolna, oprócz polityki rynkowo-cenowej, obejmuje także politykę strukturalną, poprzez którą oddziałuje się na poziom produkcji i dochody rolnicze. Pierwsze założenia tej polityki, zwanej także polityką rozwoju wsi lub polityką rozwoju obszarów wiejskich, przyjęto na konferencji ministrów rolnictwa państw członkowskich w Stressie w 1969 roku. Zwrócono wtedy uwagę na konieczność strukturalnej przebudowy wsi bez naruszania „istoty gospodarstwa rodzinnego”. Proponowane rozwiązania obejmowały dwa warianty działań [1, s. 119]:

- inicjatywy dotyczące całego obszaru wspólnoty (tzw. środki horyzontalne). Miały one na celu wzrost poziomu dochodów rolniczych poprzez działania dostosowawcze i poprawiające warunki produkcji w rolnictwie (modernizacja gospodarstw rolnych, komasacja gruntów, budowa dróg, melioracje itp.);
- inicjatywy dotyczące specyficznych obszarów wiejskich (tzw. zintegrowane programy rozwojowe). Program kierowany był do konkretnych gospodarstw rolniczych, które przez okres sześciu lat osiągały dochody porównywalne z innymi działami gospodarki.

3. Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej

Po intensywnych negocjacjach Rada Ministrów ostatecznie w styczniu 1962 roku podjęła decyzję w sprawie podstawowych metod funkcjonowania w odniesieniu do zbóż. Głównymi instrumentami oddziaływania na tym rynku były: cena wskaźnikowa, ustalana powyżej cen światowych na zboża i cena progu, określająca minimalne ceny importowanych produktów. „Priorytet Wspólnoty” miał być zagwarantowany przez ustalenie ceny progu powyżej poziomu cen interwencyjnych [9, s. 177].

Schemat postępowania ze zbożem służył jako model dla organizacji rynku innych produktów w ciągu następnych paru lat. W większości przypadków zawarte w nim były podstawowe elementy: opłaty importowe, subsydia eksportowe i interwencyjne. Dochody producentów rolnych zapewniano głównie przez ochronę na granicy zewnętrznej Wspólnoty oraz podtrzymywanie cen.

Do końca lat 60. Europejska Wspólnota Gospodarcza przyjęła dla większości produktów rolnych system ochrony i dotacji, który skutecznie izolował rynek

³ Opłaty wyrównawcze były stosowane do lipca 1995 roku, po tym czasie zgodnie – z postanowieniami Rundy Urugwajskiej GATT – nastąpiła taryfikacja tych opłat poprzez włączenie w skład ceł.

wewnętrzny. Koszty tej ochrony ponosili głównie konsumenci, płacąc ceny za żywność wyższe od cen na rynkach światowych.

Konsekwentnie wdrażana Wspólna Polityka Rolna zaczęła dość szybko przynosić zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty. Do tych pierwszych zaliczyć należy osiągnięcie stabilności popytowej, podażowej i cenowej rynku. Wspólnota uzyskała samowystarczalność żywnościową. Coraz większego znaczenia nabierają jednak ujemne skutki protekcjonistycznej polityki. Rosnące ceny produktów rolniczych zachęcały do zwiększania produkcji, hamowały przemiany strukturalne na wsi, przyczyniając się do rozdrobnienia gospodarstw (dochody uzyskiwane z rolnictwa, nawet niewielkie, miały charakter pewny, co zniechęcało ludność wiejską do poszukiwania innych źródeł dochodów). Te ujemne skutki interwencji wywołały konieczność reform realizowanej Wspólnej Polityki Rolnej.

3.1. Plan Mansholta

W roku 1968 w memorandum **Mansholta** Komisja Europejska przedstawiła założenia reform w rolnictwie, które obejmowały dwa główne obszary:

- zatrudnienie oraz
- wielkość gospodarstw rolnych.

Zmniejszenie zatrudnienia zamierzano osiągnąć za pomocą polityki stymulującej odpływ ludzi z rolnictwa. W tym celu w wyodrębnionych regionach rolniczych i półrolniczych zamierzano tworzyć co roku około 80 tys. nowych miejsc pracy. Odpływ ludzi do innych działów gospodarki miał być stymulowany bodźcami ekonomicznymi i finansowymi. Program przewidywał zasiłki dla osób decydujących się na odejście z rolnictwa, a także dla niektórych członków rodziny rolnika oraz dla pracowników najemnych [1, s. 120].

Wśród instrumentów oddziaływania na przemiany struktury społeczno-zawodowej ludności wiejskiej przewidziano także tzw. premię strukturalną dla rolników rezygnujących z ziemi, przekazywanej na tworzenie nowoczesnych przedsiębiorstw rolnych.

Drugim członem Planu Mansholta była polityka w stosunku do osób pozostających w zmodernizowanym rolnictwie. W ten sposób określono tzw. „gospodarstwa zdolne do rozwoju”. Gospodarstwom tym przyznano preferencyjne kredyty na: modernizację, ulgi podatkowe, premie za prowadzoną specjalizację produkcji, a także zwrot kosztów melioracji i komasacji gruntów. Spośród instrumentów zapobiegających wzrostowi podaży, Plan Mansholta przewidywał wycofanie z produkcji rolniczej około 5 mln ha gruntów. W tym celu podjęto akcję zalesiania, tworzenia parków krajobrazowych, ułatwiano zakup domków letniskowych na wsi. Podjęte działania spotkały się z silnym oporem środowiska rolniczego i w konsekwencji nie zostały do końca zrealizowane. Dodatkowo brak zmian w realizowanej polityce cenowej wobec produktów rolniczych spo-

wodował, że korzyści z programu były znacznie mniejsze od oczekiwanych. Realizowana polityka spowodowała, że [1, s. 122]:

- budżet Wspólnoty i konsumenci żywności byli nadmiernie obciążeni świadczeniami na rzecz rolnictwa;
- ceny produktów rolnych wzrastały, towarzyszył temu zarazem wzrost cen ziemi i środków produkcji;
- podatnicy w coraz większym stopniu musieli finansować subsydiowanie eksportu nadwyżek rolnych;
- 20% ogólnej liczby rolników (posiadaczy najsilniejszych gospodarstw) otrzymywało 80% pomocy kierowanej do rolnictwa;
- mimo wsparcia, olbrzymia część rolniczych gospodarstw domowych nie miała perspektyw uzyskania z rolnictwa odpowiednich dochodów;
- mechanizmy kontroli podaży we Wspólnocie nie były w stanie zapobiec narastaniu nadwyżek produktów rolnych.

Punktem zwrotnym w ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej było zamrożenie poziomu wspierania cen rolnych na przełomie lat 1984/1985. W roku 1984 wprowadzono też kwoty mleczne, aby zahamować wzrost produkcji [3, s. 21]. Kolejnym ważnym działaniem było wprowadzenie w 1988 roku tzw. stabilizatorów (*stabilizer*), prowadzących do obniżek cen lub dotacji, jeśli całkowita produkcja danego towaru w obrębie Wspólnoty przekraczała poziom maksymalnych gwarantowanych ilości. Zasadnicze reformy Wspólnej Polityki Rolnej miały jednak miejsce w 1992 roku. Od nazwiska członka Komisji Europejskiej, odpowiedzialnego w tym czasie za sprawy rolnictwa, nazwano je reformami Mac Sharrego.

3.2. Plan Mac Sharrego

Plan Mac Sharrego zakładał reformę organizacji rynków rolnych (przede wszystkim rynku zbóż, roślin białkowych i oleistych, strączkowych oraz bydła i owiec), a także podtrzymanie podwójnej roli wsi – producenta żywności oraz producenta usług środowiskowych.

Istotą reform Wspólnej Polityki Rolnej z 1992 roku było w szczególności [10, s. 31]:

- przechodzenie od subsydiowania cen produktów rolnych do subsydiowania dochodów i oddzielenie wzrostu produkcji rolniczej od wzrostu subwencji;
- obniżanie cen skupu podstawowych produktów rolnych – w celu zbliżenia ich poziomu do cen światowych i rekompensowanie farmerom skutku spadku cen przy pomocy płatności bezpośrednich;
- dążenie do ekstensyfikacji produkcji rolnej na obszarze Wspólnoty, co spowodować miało zarówno zmniejszenie nadwyżek produktów rolnych, jak i korzystne wpłynięcie na jakość środowiska naturalnego;

- zmiana struktury wydatków wspólnotowych na wspieranie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, polegająca na zmniejszeniu udziału środków na interwencję rynkową (cenową i dochodową), czyli Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (FEOGA) i zwiększenia udziału wydatków Sekcji Orientacji, uzupełnione środkami z funduszy strukturalnych i socjalnych, w celu silniejszego wsparcia obszarów wiejskich i zmniejszenia różnic rozwojowych na terenie UE.

Dzięki reformom Mac Sharrego możemy mówić o stopniowym przekształcaniu Wspólnej Polityki Rolnej (*Common Agricultural Policy*) we wspólną Politykę Rozwoju Obszarów Wiejskich (*Common Rural Policy*).

Oczekiwania Unii Europejskiej związane z reformą Wspólnej Polityki Rolnej dotyczyły:

- spadku podaży produktów rolnych i redukcji nadwyżek;
- spadku cen niektórych produktów rolnych, podtrzymywanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (podkreślić należy, że dotyczyło to około połowy produkcji rolnej UE);
- stabilnych dochodów rolników na odpowiednim poziomie dzięki wprowadzeniu płatności bezpośrednich;
- lepszego podziału środków finansowych Unii, tak aby mogła korzystać z nich większa liczba rolników;
- uznania podwójnej roli wsi – jako producenta oraz jako miejsce świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska naturalnego;
- szerszego wykorzystania produktów rolnych w sektorze nieżywnościowym.

3.3. II Runda Urugwajska GATT/WTO

Realizacja reform była koniecznością nie tylko ze względu na problemy rolnictwa w ówczesnej Wspólnocie, ale również z powodu coraz większych napięć i konfliktów w handlu międzynarodowym, które wynikały z nadmiernej protekcji rynków rolnych w Unii Europejskiej i jednocześnie silnej ochrony rynku Wspólnoty przed napływem produktów z zewnątrz. Stany Zjednoczone, Australia i Nowa Zelandia ponosiły największe straty, związane z protekcjonizmem UE na rynku żywnościowym.

Wielostronne negocjacje handlowe w ramach Rundy Urugwajskiej rozpoczęły się we wrześniu 1986 roku, wcześniejsze były prowadzone w ramach Rundy Kennedy'ego (1963) i Rundy Tokijskiej (1973–1979). Ze względu na brak porozumienia w zakresie ustaleń, dotyczących produktów rolnych, Runda Urugwajska zakończyła się w grudniu 1993 roku. W kwietniu 1994 roku nastąpiło podpisanie aktu końcowego RU, przewidującego między innymi utworzenie Światowej Organizacji Handlu (WTO), a w lipcu 1995 roku weszły w życie uzgodnienia Rundy, dotyczące rolnictwa.

Regulowały one następujące kwestie [1, s. 127]:

- dostęp do rynku, obejmujący:
 - taryfikację;
 - związanie stawek celnych;
 - kwoty minimalnego i bieżącego dostępu do rynku;
- redukcję wielkości subsydiów eksportowych;
- obniżenie wydatków wewnętrznego wsparcia rolnictwa.

Taryfikacja i redukcja stawek celnych oznaczała zastąpienie większości środków pozataryfowych (np. ograniczenia ilościowe, zmienne opłaty wyrównawcze, minimalne ceny importu – ceny progu) stawkami celnymi i stopniowym ich zmniejszaniem. Związanie stawek celnych oznaczało, że poziom ceł jest znany i nie może być w dowolny sposób zmieniany.

Kwoty dostępu do rynku oznaczają kontyngenty bieżącego i minimalnego dostępu do rynku dla towarów objętych taryfikacją.

Członkowie WTO zobowiązali się nie wprowadzać subsydiów eksportowych na towary, które nie były nimi objęte w okresie bazowym. Subsidia eksportowe nie mogły przekraczać kwoty określonej w listach koncesyjnych.

Wsparcie w rolnictwie podzielono na trzy grupy [1, s. 129]:

- Green Box – nie mające wpływu na zniekształcenia w handlu zagranicznym (np. środki na podstawową infrastrukturę, badania, bezpieczeństwo żywnościowe, programy rolno-środowiskowe);
- Blue Box – mające pośredni wpływ na handel zagraniczny, w minimalnym stopniu wpływające na jego funkcjonowanie (np. płatności związane z arealem upraw, premie zwierzęce, zależne od liczebności stada);
- Amber Box – zawiera wsparcie wewnętrznej polityki interwencji, która zniekształca ceny rynkowe (wsparcie bezpośrednie – ceny interwencyjne, dopłaty do środków produkcji).

Wsparcie typu Blue Box, zgodnie z porozumieniem, nie zostało obniżone, podkreślono jednak, że jego poziom nie może przekroczyć poziomu z 1992 roku. Stopniowej redukcji będzie natomiast podlegało wsparcie typu Amber Box. Przyjęto, że redukcja ta wyniesie średnio 20% w ciągu sześciu lat.

3.4. Agenda 2000

Zmiany Wspólnej Polityki Rolnej, zapoczątkowane przez Mac Sharrego w 1992 roku, są kontynuowane w tzw. **Pakiecie Fishlera** (Program Agenda 2000), przedstawionym przez Komisję Europejską w lipcu 1997 roku. Zasadnicze postanowienia zawarte w tym programie to [1, s. 130]:

- obniżenie wsparcia cenowego, a zwiększenie płatności bezpośrednich, rekompensujących skutki dochodowe obniżania cen;

- skupienie większej uwagi na rozwoju obszarów wiejskich, zarządzaniu środowiskiem (płatności z tytułu zachowania krajobrazu i kultury) oraz integracja celów prośrodowiskowych;
- zapewnienie godziwego standardu życia społeczności rolniczej oraz stabilizacji dochodów w gospodarstwie także poprzez stworzenie alternatywnych możliwości pracy i uzyskania dochodów dla rolników i ich rodzin;
- zachowanie bezpieczeństwa żywnościowego oraz jakości produktów rolnych;
- zamrożenie budżetu na lata 2000–2006, wydzielonego dla Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej w wysokości 297,74 mld euro (w cenach stałych z 1999 roku).

Powyższe działania uznano za niezbędne dla realizacji koncepcji europejskiego modelu rolnictwa. Główne komponenty tego modelu, określone w dokumencie Agenda 2000, są następujące [3, s. 23–24]:

- rolnictwo konkurencyjne, zdolne do wykorzystania możliwości stwarzanych przez rynki światowe, bez nadmiernego subsydiowania i zapewniające odpowiedni standard życia rolnikom;
- metody produkcji rolnej, bezpieczne dla środowiska naturalnego, dostarczające produkty o wysokiej jakości zdrowotnej, zgodnie z oczekiwaniami społecznymi;
- rolnictwo zróżnicowane, kontynuujące bogatą tradycję europejską w zakresie produkcji żywności;
- utrzymywanie aktywnych ekonomicznie obszarów wiejskich, zdolnych do tworzenia nowych miejsc pracy dla swoich mieszkańców;
- prostsza, bardziej zrozumiała polityka rolna, która wyraźnie rozgranicza decyzje wspólne Unii od tych, które powinny pozostać w kompetencji krajów członkowskich;
- polityka rolna gwarantująca, że wydatki na jej realizację są uzasadnione działaniami rolników, na które oczekuje społeczeństwo (bezpieczna żywność, ochrona i kształtowanie środowiska).

Istotną, z punktu widzenia producentów rolnych, treścią reform Wspólnej Polityki Rolnej jest to, że wsparcie bezpośrednie dla rolników nie zrekompensuje całkowicie obniżki interwencji cenowej, jak to miało miejsce w Planie Mac Sharrego. Obniżenie dotacji bezpośrednich zrekompensowane zostanie wzrostem finansowania programów strukturalnych.

Dokument Agenda 2000 podnosi także kwestię rozszerzenia Wspólnoty o nowe kraje członkowskie. Pojawiają się wymogi stawiane także rolnictwu polskiemu. Zwraca się uwagę na cztery najważniejsze zagadnienia [10, s. 34]:

- konieczność stworzenia polityki strukturalnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich;
- wdrożenie przepisów, dotyczących kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej;

- wzmocnienie struktur administracyjnych, niezbędnych do realizacji Wspólnej Polityki Rolnej;
- kontynuowanie restrukturyzacji sektora rolno-spożywczego w celu zwiększenia jego zdolności konkurencyjnych.

4. Polityka strukturalna i polityka rozwoju obszarów wiejskich

Celem polityki strukturalnej jest wspieranie spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej (zmniejszenie dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów, zacofania regionów, mających mniej korzystne warunki, w tym regionów wiejskich).

Wspólna polityka strukturalna we Wspólnocie została zainicjowana wtedy, gdy organizacje wspólnego rynku funkcjonowały już od dłuższego czasu. Bodźcem był nie tylko niezadowalający stan struktur produkcyjnych i rynkowych, ale także występowanie nierównowagi rynkowej. Kraje „szóstki” stały się więcej niż samowystarczalne w zakresie wielu towarów. Pierwsze wspólne działania strukturalne, w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich, zapoczątkował Plan Mansholta.

Cele polityki strukturalnej, w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich, są następujące:

- przyspieszenie przemian w rolnictwie;
- przywracanie konkurencyjności regionów rolniczych;
- ułatwienie rozwoju i strukturalnych dostosowań obszarów wiejskich o wysokim udziale zatrudnienia lub dochodów rolniczych.

Instrumenty realizacji polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich można podzielić na trzy zasadnicze grupy:

- instrumenty towarzyszące – wprowadzone jako element reformy Wspólnej Polityki Rolnej w 1992 roku;
- instrumenty wsparcia modernizacji i dywersyfikacji gospodarstw rolnych;
- instrumenty służące rozwojowi obszarów wiejskich.

Instrumenty grupy 2. i 3. finansowane są z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej w zakresie celu 1. polityki strukturalnej (tzn. promocja rozwoju i dostosowanie strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju), a więc na obszarach, na których dochód na osobę wynosi mniej niż 75% średniej UE [6, s. 11 i n.]. Na pozostałych obszarach UE instrumenty te są finansowane z Sekcji Gwarancji FEOGA.

Wśród instrumentów, towarzyszących Wspólnej Polityce Rolnej, należy wymienić następujące:

1. System wcześniejszych emerytur, który ma na celu:

- przyspieszenie wymiany pokoleń w sektorze rolnym;

- zapewnienie dochodu starszym rolnikom;
- zachęcenie młodych rolników do przejmowania gospodarstw.
System dotyczy właścicieli gospodarstw powyżej 55 roku życia, którzy nie osiągnęli jeszcze wieku emerytalnego oraz prowadzili działalność przez ostatnich 10 lat, poprzedzających przekazanie gospodarstwa. Warunkiem uzyskania wsparcia jest definitywna rezygnacja z prowadzenia działalności rolniczej i przekazanie ziemi następcy lub na powiększenie innego gospodarstwa;
- 2. **Programy rolno-środowiskowe** – o wsparcie mogą się ubiegać ci rolnicy, którzy zobowiążą się do stosowania w swoim gospodarstwie praktyk rolno-środowiskowych w zakresie przekraczającym normalne wymogi dobrego gospodarowania przez co najmniej 5 lat;
- 3. **Wsparcie gospodarki leśnej** – pomoc obejmuje subwencje na sadzenie lasów i ich utrzymywanie przez co najmniej 5 lat, pokrycie kosztów utraty dochodów z tytułu zaprzestania na ich terenie działalności rolniczej przez okres 20 lat oraz pokrycie części kosztów inwestycji w infrastrukturę leśną.

Do instrumentów wsparcia modernizacji i dywersyfikacji gospodarstw rolnych zaliczyć należy przede wszystkim inwestycje w gospodarstwach rolnych. Wsparcie w tym wypadku ma służyć: zmniejszeniu kosztów produkcji, poprawie efektywności i organizacji produkcji, poprawie jakości produktów rolnych, ochronie i poprawie stanu środowiska naturalnego na wsi, poprawie warunków higienicznych oraz warunków utrzymania zwierząt oraz dywersyfikacji działalności rolniczej. Pomoc jest kierowana do gospodarstw, które są rentowne, spełniają minimalne standardy, dotyczące ochrony środowiska, higieny i warunków utrzymania zwierząt. Warunkiem jest, aby właściciel – rolnik – miał odpowiednią wiedzę i umiejętności do prowadzenia gospodarstwa.

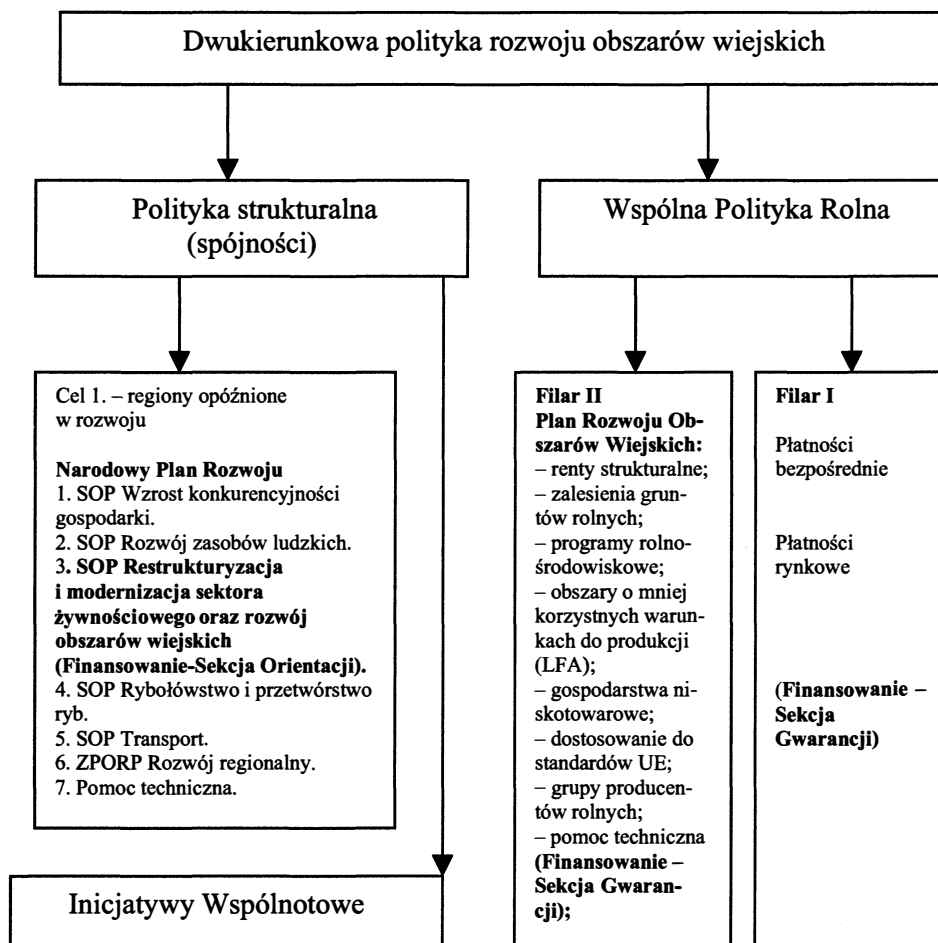
Instrumenty rozwoju obszarów wiejskich obejmują pomoc na następujące przedsięwzięcia:

- melioracje;
- komasację gruntów;
- tworzenie systemu ulg na wsi, związanych z prowadzeniem działalności rolniczej;
- marketing produktów o specjalnej jakości;
- podstawowe usługi dla gospodarstw rolnych i ludności wiejskiej;
- zachowanie dziedzictwa wsi;
- zróżnicowanie działalności gospodarczej na wsi;
- gospodarkę zasobami wodnymi;
- rozwój i poprawę infrastruktury, związanej z rolnictwem;
- rozwój turystyki i rzemiosła;
- ochronę naturalnego środowiska i krajobrazu, związanego z rolnictwem;
- odbudowę produkcji zniszczonej przez klęski żywiołowe.

5. Polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce po integracji z UE

Polska wieś i rolnictwo po akcesji stały się znaczącymi beneficjentami instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej i polityki strukturalnej UE. Polityka rozwoju obszarów wiejskich jest finansowana z dwóch strumieni środków finansowych (rys. 1).

Rysunek 1. Dwukierunkowa polityka rozwoju obszarów wiejskich



Źródło: M. Drygas, M. Paradowski, *Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo” 2003, nr 2 (119).

Głównym źródłem wsparcia dla rolnictwa i obszarów wiejskich jest Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Z Sekcji Gwarancji finansowane są działania w ramach tzw. I filaru WPR, czyli płatności bezpośrednie oraz płatności rynkowe (interwencja rynkowa, dopłaty eksportowe i przechowalnictwo) oraz współfinansowane są przedsięwzięcia w ramach tzw. II filaru WPR, czyli Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Z Sekcji Orientacji wspierane są natomiast działania strukturalne, zaprogramowane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego (SOP) „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” [2].

Przedstawione wyżej instrumenty mają służyć realizacji najważniejszych priorytetów rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce, tzn. [11]:

- poprawie konkurencyjności polskiego rolnictwa w powiązaniu z konkurencyjnością gospodarki żywnościowej;
- wzrostowi zatrudnienia, prowadzącemu do obniżenia stopy bezrobocia i zwiększenia miejsc pracy na obszarach wiejskich;
- uzyskaniu trwałego, zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w wymiarze ekonomicznym, społecznym, przyrodniczym i kulturowym.

5.1. I filar Wspólnej Polityki Rolnej

Od 1 maja 2004 roku zmieniły się zasady funkcjonowania polskiego rolnictwa. Dotychczasowy system interwencji został zastąpiony rozwiązaniami stosowanymi w UE. Wprowadzony został system dopłat obszarowych, który obejmuje wszystkich rolników.

Płatności bezpośrednie

System jednolitej płatności obszarowej jest rozwiązaniem nowym, dotychczas nie stosowanym w państwach członkowskich UE. System ten w Polsce będzie funkcjonował przez pierwsze trzy lata członkostwa, z możliwością przedłużenia o kolejne lata⁴. Płatności są wypłacane na wszystkie grunty rolne, utrzymane w dobrej kulturze rolnej, z zachowaniem wymogów ochrony środowiska. Ich poziom wynosi 25%, 30% i 35% w latach 2004, 2005 i 2006 w stosunku do poziomu wsparcia w UE. Dopłaty w tej wysokości są w pełni finansowane ze środków UE [4]. Traktat akcesyjny przewiduje możliwość podniesienia poziomu dopłat odpowiednio do 55%, 60% i 65%, i taki poziom płatności jest w Polsce stosowany. Płatności uzupełniające są wypłacane do powierzchni upraw, ale tylko w kierunkach produkcji wspieranych w UE płatnościami bezpośrednimi.

⁴ W dalszych latach ten system zostanie najprawdopodobniej utrzymany, ponieważ reforma WPR polega na odchodzeniu od systemu wspierającego produkcję na system płatności obszarowych.

Płatności bezpośrednie przysługują producentom rolnym, posiadającym grunty rolne o powierzchni powyżej 1 ha, stawka jednolitej płatności za 1 ha w 2004 roku wynosiła 210,53 zł.

Wysokość dopłat uzupełniających zależy od rodzaju upraw. Dla upraw polowych (np. zboża oleiste, len) oraz łąk i pastwisk stawka dopłaty w 2004 roku wynosiła 292,78 zł na 1 ha. Łącznie ze stawką podstawową, producenci tych upraw otrzymali dopłatę w wysokości 503,31 zł do każdego hektara.

System interwencji na podstawowych rynkach

Działania interwencyjne na polskim rynku żywnościowym realizuje Agencja Rynku Rolnego. Obejmują one interwencyjny skup i sprzedaż zbóż, masła, wołowiny, odtłuszczonego mleka w proszku oraz cukru. Równoległe do tych działań ARR realizuje dopłaty do prywatnego przechowania wieprzowiny, wołowiny i cielęciny, baraniny, mięsa koziego, masła, odtłuszczonego mleka w proszku, serów oraz wina stołowego i moszczy gronowych. W celu powiększenia rynku zbytu i zagospodarowania nadwyżek produkcyjnych poprzez stworzenie dodatkowego popytu, ARR realizuje dopłaty do przetwórstwa m.in. skrobi, masła, cukru wykorzystywanego w przemyśle chemicznym.

Pozostałe mechanizmy

Oprócz działań interwencyjnych, dopłat do przetwórstwa i przechowania ARR prowadzi:

- kwotowanie produkcji mleka;
- opłaty cukrowe;
- dopłaty w ramach kwotowania produkcji skrobi ziemniaczanej;
- kwotowanie produkcji surowca tytoniowego;
- dopłaty dla hodowców jedwabników;
- dopłaty do produkcji suszu paszowego;
- dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych;
- wsparcie produkcji i zbytu miodu;
- wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych;
- dostarczanie produktów żywnościowych najuboższej ludności UE;
- administrowanie obrotem towarowym produktów rolno-spożywczych z zagranicą.

5.2. II filar Wspólnej Polityki Rolnej

W Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 określone zostały instrumenty towarzyszące WPR do realizacji w polskim rolnictwie i na obszarach wiejskich.

Renty strukturalne

Głównym celem rent strukturalnych jest zachęcanie rolników w wieku przedemerytalnym (ukończone 55 lat) do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej i przekazania gospodarstw następcy lub na powiększenie innych, już istniejących jednostek. Podstawowa wysokość renty strukturalnej wynosi 210% najniższej emerytury. Może ona zostać zwiększona o dodatek na małżonka, jeśli on także spełnia kryteria przyznania świadczenia oraz gospodarstwo przekazane powiększy inne, już istniejące. Najwyższa renta strukturalna może wynieść 440% najniższej emerytury. Wysokość renty strukturalnej może się więc kształtować w granicach 1181,42 zł – 2475,35 zł.

Wspieranie gospodarstw niskotowarowych

Ten instrument ma na celu zwiększenie możliwości inwestowania gospodarstw rolnych o niewielkim własnym potencjale ekonomicznym. Gospodarstwa te produkują przede wszystkim na samozaopatrzenie; własne środki finansowe są niewystarczające w celu rynkowego ukierunkowania tych jednostek. Dzięki pomocy finansowej stwarza się im możliwości inwestowania i rozwoju.

Pomoc dla gospodarstw niskotowarowych ma postać premii, wypłacanej przez okres do pięciu lat. Roczna wysokość wsparcia to przeszło 5,8 tys. PLN. Po trzecim roku otrzymywania premii właściciel gospodarstwa musi wykazać, w jaki sposób realizował cele cząstkowe planu rozwoju gospodarstwa, co stanowi warunek wypłaty środków w następnych dwóch latach.

Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)

Instrument dotyczy gospodarstw rolnych, położonych na terenach o trudnych warunkach naturalnych. Warunki te wpływają na wzrost kosztów produkcji rolniczej, niską jej opłacalność, a w związku z tym przyczyniają się do wyludniania tych terenów.

W ramach ONW wydzielono [5]:

- obszary nizinne I i II;
- obszary górskie;
- obszary ze specyficznymi utrudnieniami.

Pomoc finansowa udzielana jest w postaci corocznych zryczałtowanych płatności (dopłat wyrównawczych), przyznawanych do 1 ha gruntów. Wysokość dopłat wynosi od 179 zł na 1 ha w strefie nizinnej I do 320 zł na 1 ha w strefie gór-

skiej i uzależniona jest od powierzchni gospodarstwa. Do 50 ha wynoszą 100% stawek, następnie ulegają zmniejszeniu wraz ze wzrostem powierzchni gospodarstwa.

Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt

Założeniem tego instrumentu jest utrwalanie wzorców trwałej i zrównoważonej gospodarki rolnej, prowadzonej zwłaszcza na obszarach cennych krajobrazowo lub zagrożonych degradacją. Realizacja programu rolno-środowiskowego zawierać się będzie w tzw. pakietach, które obejmują:

- rolnictwo zrównoważone;
- rolnictwo ekologiczne;
- utrzymywanie łąk ekstensywnych;
- utrzymywanie pastwisk ekstensywnych;
- ochronę gleb i wód;
- strefy buforowe;
- ochronę lokalnych ras zwierząt gospodarskich.

Płatności będą ustalane na podstawie zadeklarowanych działań i wypłacane w cyklu rocznym. Średnia stawka dotacji szacowana jest w granicach 470–564 zł.

Zalesianie gruntów rolnych

Celem tego instrumentu jest wsparcie procesu zalesiania gruntów rolnych, nie stanowiących własności Skarbu Państwa, a następnie zapewnienie właściwej pielęgnacji nasadzeń we wczesnych etapach ich rozwoju.

Pomoc finansowa obejmuje:

- jednorazową kwotę zalesieniową;
- premię pielęgnacyjną, wypłacaną przez 5 lat;
- premię zalesieniową, wypłacaną przez 20 lat.

Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE

Pomoc finansowa w ramach tego instrumentu przeznaczona jest na pokrycie kosztów inwestycji, których przeprowadzenie jest niezbędne w celu dostosowania gospodarstwa do standardów UE w zakresie ochrony środowiska, higieny i dobrostanu zwierząt. Wsparcie przyznawane jest w formie rocznych płatności, obejmujących koszty inwestycji, niezbędne do wdrożenia standardów. Nie może ono przekroczyć 25000 euro rocznie na jedno gospodarstwo.

Wspieranie grup producentów rolnych

Pomoc finansowa dotyczy grup producentów rolnych, które rozpoczęły swoją działalność po akcesji do UE przez pierwszych 5 lat ich istnienia. Wsparcie dotyczy kosztów zakładania i administrowania grupami. Wysokość pomocy jest

uzależniona od rocznej wartości brutto sprzedanej produkcji, wyprodukowanej w gospodarstwach członków grupy.

5.3. Polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich w Polsce (SOP „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”)

Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004–2006” zawiera instrumenty polityki strukturalnej w odniesieniu głównie do rolnictwa. Ich celem jest wzrost konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych poprzez ich modernizację.

Instrumenty zawarte we wspomnianym programie, służące realizacji tegoż celu, to [7]:

- inwestycje w gospodarstwach rolnych;
- ułatwienie startu młodym rolnikom;
- rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem;
- różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów.

Cechą szczególną wymienionych działań jest konieczność posiadania tzw. wkładu własnego przez osoby ubiegające się o wsparcie. Wysokość pomocy ze środków strukturalnych jest zróżnicowana w zależności od tego, na jakich terenach położone jest gospodarstwo, w jakim wieku jest rolnik i na jakie urządzenia infrastrukturalne środki zostaną wykorzystane.

Sektorowy Program operacyjny zawiera także **instrumenty wsparcia**, kierowane do instytucji, działających na obszarach wiejskich. W tym wypadku pomoc finansowa wynosi 100% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. Należy tu wymienić:

- szkolenia – odbiorcą pomocy są podmioty szkolące sektora zarówno publicznego, jak i prywatnego;
- wsparcie doradztwa rolniczego – wspierana jest działalność prywatnych i publicznych służb doradztwa rolniczego;
- scalanie gruntów;
- odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego – gminy, instytucje kultury;
- gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi – wojewódzkie zarządy melioracji wodnych.

SOP przewiduje także wsparcie modernizacji zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego w celu dostosowania ich do warunków funkcjonowania na jednolitym rynku. Maksymalny poziom pomocy finansowej nie może przekroczyć

50% łącznych kosztów kwalifikowanych, jednak nie więcej niż 20 mln zł na jeden zakład w czasie trwania programu.

6. Kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej

Kształt WPR na lata 2007–2013 został określony przez porozumienie ministrów rolnictwa krajów UE w Luksemburgu 26 czerwca 2003 roku na Radzie UE oraz ustalenia Rady UE z 22 kwietnia 2004 roku. Najnowsza reforma Wspólnej Polityki Rolnej polega na zmianie form wsparcia sektora rolnego oraz wzmocnieniu pozycji przetargowej UE na forum WTO.

Zasadniczym elementem nowej WPR jest oddzielenie płatności bezpośrednich od struktury i wielkości produkcji (*Decoupling*) [8]. Oznacza to zastąpienie większości dotychczasowych płatności bezpośrednich, specyficznych dla poszczególnych rodzajów produkcji, systemem jednolitej płatności niezależnej od produkcji. W ramach tego systemu dla każdego gospodarstwa rolnego zostanie obliczona stawka jednostkowa płatności na hektar upraw polowych i powierzchni paszowej. Państwa członkowskie mogą pozostawić tzw. płatności specyficzne w uprawach polowych i produkcji zwierzęcej. Nie mogą one jednak przekraczać określonych wielkości obecnych płatności bezpośrednich.

Obok stosowania płatności specyficznych, państwa członkowskie będą mogły wypłacać rolnikom tzw. dodatkowe płatności, jako rodzaj zachęty do prowadzenia kierunków produkcji, ważnych z punktu widzenia ochrony środowiska lub poprawy jakości produkcji.

Poprzez wprowadzenie nowego systemu płatności bezpośrednich nastąpi zerwanie powiązań między wsparciem rolników, a wielkością i rodzajem produkcji. Przyczyni się to do poprawy konkurencyjności, wzrostu orientacji rynkowej producentów rolnych i jednocześnie zapewni stabilizację dochodów rolniczych [12].

Państwa członkowskie będą mogły wybrać między dwoma systemami płatności:

- Jednolitą płatnością na gospodarstwo (JPG) oraz
- Jednolitą płatnością regionalną (JPR).

Kwota płatności na gospodarstwo będzie równa średniej kwocie płatności bezpośrednich, otrzymywanych przez gospodarstwo w okresie referencyjnym 2000–2002. Dla każdego gospodarstwa zostanie obliczona stawka jednostkowa płatności – odrębna na obszar odłogowany i odrębna na pozostałych użytkach rolnych, uprawnionych do płatności. Jeżeli rolnik rozpoczął prowadzenie działalności w okresie referencyjnym, średnia kwota płatności na gospodarstwo zostanie obliczona na podstawie płatności, które otrzymywał w okresie prowadzenia działalności.

Jednolita płatność regionalna wiąże się z podzieleniem przez kraje członkowskie tzw. regionalnej koperty finansowej (środków przeznaczonych na dany re-

gion) pomiędzy wszystkich rolników z regionu, także tych, którzy nie otrzymywali płatności w okresie referencyjnym.

W regionie będą mogły być stosowane jednolite stawki płatności lub też stawki zróżnicowane – inne na trwałe użytki zielone i inne na pozostałe grunty, uprawnione do płatności.

Do innych zasadniczych elementów reformy WPR należą:

- dalsza redukcja cen interwencyjnych na rynku mleka w zamian za wyższe płatności bezpośrednie;
- zmniejszenie kwot płatności bezpośrednich dla największych gospodarstw z przeznaczeniem wygospodarowanych środków finansowych na wzmocnienie działań na rzecz wsi (Modulacja).

Wszystkie kwoty płatności bezpośrednich należne rolnikowi w danym roku kalendarzowym zostaną pomniejszone o określony %. Środki finansowe, uzyskane z modulacji, zostaną przeznaczone na dodatkowe wsparcie wspólnotowe rozwoju obszarów wiejskich;

- mechanizm dyscypliny finansowej, uniemożliwiający wzrost wydatków budżetowych na WPR ponad limity przyjęte przez Radę UE na szczycie w Berlinie w 2002 roku. Działanie mechanizmu polegać będzie na redukcji płatności bezpośrednich w przypadku przekroczenia wydatków określonych limitem. Z mechanizmu dyscypliny finansowej wyłączone mają być nowe kraje członkowskie do czasu osiągnięcia przez nie poziomu płatności UE-15;
- powiązanie otrzymywania płatności przez gospodarstwo z obowiązkiem spełnienia określonych standardów przez gospodarstwo – zasada wzajemnej zgodności, współzależności (*cross-compliance*);
- zwiększenie roli (zakresu i poziomu wsparcia) rozwoju obszarów wiejskich.

W ramach zasady współzależności określone są wymogi, jakie będą musieli spełnić beneficjenci płatności bezpośrednich oraz kary za nieprzestrzeganie tych wymogów. Dotyczy to (od stycznia 2005 roku) wymogów w zakresie: standardów ochrony środowiska, zdrowotności ludzi i zwierząt oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt. Od stycznia 2006 roku wymagania obejmują kolejne standardy, dotyczące zdrowotności ludzi, zwierząt i roślin, a od stycznia 2007 roku dotyczyć także będą dobrostanu zwierząt. Ponadto rolnik będzie musiał utrzymywać ziemię w dobrej kulturze rolnej, zgodnie z wymogami ochrony środowiska.

Zdaniem przedstawiciela Komisji Europejskiej F. Fischlera, reforma WPR jest niezbędna z powodów [8]:

- konieczności uproszczenia WPR – łatwiejsza będzie zatem dla producentów rolnych i bezpieczniejsze będzie planowanie produkcji;
- potrzeby ograniczenia biurokracji;
- dalszej poprawy jakości produktów rolnych;

- wzmocnienia tzw. II filaru WPR (zwiększenia środków pomocowych na rozwój wsi);
- uniknięcia w UE nadprodukcji żywności;
- wygospodarowania dodatkowych środków w budżecie jako konieczność w związku z rozszerzeniem UE;
- nacisków na UE ze strony Światowej Organizacji Handlu.

Z uproszczeniem WPR wiązą się niższe koszty jej funkcjonowania, zarówno po stronie administracyjnej, jak i po stronie rolników, poprzez zwiększenie dostępności środków dla najmniejszych gospodarstw.

Reforma oznacza też silniejsze powiązanie decyzji produkcyjnych rolników z sygnałami płynącymi z rynku. Oznacza to efektywne wykorzystanie zasobów produkcyjnych i poprawę konkurencyjności unijnego rolnictwa na rynku światowym.

Wśród elementów pozytywnych zmian wskazać należy także większą dbałość o ochronę środowiska naturalnego, bezpieczeństwo żywności i dobrostan zwierząt. Przyjęte zmiany WPR wspierają wielofunkcyjny charakter rolnictwa europejskiego poprzez przesunięcie części środków z I filaru polityki rolnej do tzw. filaru II w ramach modulacji. Dzięki mechanizmowi modulacji zmniejsza się różnice w intensywności wsparcia bezpośredniego między krajami byłej 15-tki, a nowymi członkami UE.

Wśród wątpliwości, związanych z reformą WPR, wymienić można następujące: [12, s. 36–37]:

1. Reforma daje krajom członkowskim możliwość pełnego uproszczenia systemu płatności bezpośrednich, ale jednocześnie umożliwia im odroczenie w czasie wprowadzenia nowego systemu (do końca 2006 roku) oraz daje możliwość wyłączenia części płatności z nowego systemu i ich wypłaty na dotychczasowych zasadach. Takie elastyczne podejście było warunkiem uzyskania zgody niektórych państw na reformę WPR. Ten „mieszany” system przyczynić się jednak może do wzrostu kosztów jego realizacji oraz zniekształcania warunków konkurencyjności na wspólnym rynku;
2. Zmniejszono znacznie zakres modulacji w stosunku do pierwotnych propozycji (z maksymalnie 20% płatności do maksymalnie 5%). Znacznie osłabiono też kryterium kohezji przy podziale środków uzyskanych z modulacji poprzez np. zatrzymanie 80% środków w kraju, w którym te środki zaoszczędzono na płatnościach bezpośrednich. Takie podejście faworyzuje kraje zamożne, o intensywnym rolnictwie;
3. Negatywnie ocenić należy likwidację interwencyjnego skupu żyta. W Polsce jest to jedna z głównych roślin w strukturze zasiewów.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich, określona w strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich na okres 2007–2013, skupia się na trzech kluczowych obszarach [13]:

- poprawie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego;
- poprawie środowiska naturalnego i terenów wiejskich;

- różnicowaniu gospodarki wiejskiej i poprawie jakości życia na obszarach wiejskich.

Politykę UE dotyczącą obszarów wiejskich na lata 2007–2013 zdeterminuje Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W ramach Funduszu w okresie 2007–2013 dla krajów UE-25 dostępne będzie 88,75 mld EUR. Minimum 31,3 mld EUR zostanie przeznaczony na wsparcie obszarów dawnego celu 1. (m.in. Polski) [13].

Literatura

1. Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków Rolnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004.
2. Drygas M., Paradowski M., *Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”*, „Wieś i Rolnictwo” 2003, nr 2 (119).
3. *Implikacje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Komunikacji Społecznej i Informacji Europejskiej, Warszawa 2002.
4. Olejniczak W., *Wsparcie gospodarstw rolnych po akcesji do UE*, MRiRW, Warszawa, kwiecień 2005.
5. *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006*, MRiRW, Warszawa 2004.
6. Ryszkiewicz A., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Kolegium Gospodarki Światowej, Instytut Polityki Handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich, SGH, Warszawa 2000.
7. *Sektorowy program Operacyjny „Restrukturyzacji i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004–2006”*, MRiRW, Warszawa 2004.
8. Stankiewicz D., *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej UE*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, wrzesień 2003.
9. Tracy M., *Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej. Wprowadzenie do teorii i praktyki*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1997, s. 201.
10. Wilkin J., *Czy integracja europejska jest szansą dla polskiego rolnictwa?*, Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Olecku, Olecko 1998.
11. Wilkin J., *Kierunki i możliwości wykorzystania instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej w odniesieniu do polskiego rolnictwa i obszarów Wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo” 2003, nr 1 (118).
12. *Wspólna Polityka Rolna, zasady funkcjonowania oraz ich reforma*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2003.
13. www.minrol.gov.pl
14. www.arimr.gov.pl

Test

1. Jednolite zasady stanowienia cen na produkty rolne oraz wspólne reguły handlu określone są w zasadzie WPR:
 - a) jedności rynkowej,
 - b) preferencji Wspólnoty,
 - c) solidarności finansowej,
 - d) współodpowiedzialności producenta.

2. Przyjęcie zasad WPR w Traktacie Rzymskim miało przede wszystkim na celu:
 - a) ochronę dziedzictwa kulturowego wsi,
 - b) przemiany strukturalne na obszarach wiejskich,
 - c) wzrost produktywności w rolnictwie i tym samym wzrost dochodów producentów rolnych,
 - d) różnicowanie działalności na obszarach wiejskich.

3. Rozmiary produkcji, których przekroczenie wiąże się z ponoszeniem przez producentów określonych sankcji określa:
 - a) system kwotowy,
 - b) system wycofania produktów z rynku,
 - c) system cen interwencyjnych,
 - d) system dopłat.

4. Przejście od subsydiowania cen produktów rolnych do subsydiowania dochodów po raz pierwszy miało miejsce w:
 - a) Planie Mansholta,
 - b) Reformach Mac Sharrego,
 - c) Rundzie Urugwajskiej,
 - d) Agendzie 2000.

5. Wymogi stawiane polskiemu rolnictwu w Agendzie 2000 to:
 - a) poprawa struktury obszarowej polskiego rolnictwa,
 - b) wdrożenie przepisów, dotyczących kontroli weterynaryjnej i sanitarnej,
 - c) zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie,
 - d) wzrost kwalifikacji właścicieli gospodarstw.

6. Zakreśl instrument tzw. „towarzyszący” WPR (II filar WPR):
 - a) skup interwencyjny,
 - b) Inwestycje w gospodarstwach rolnych,
 - c) renty strukturalne,
 - d) zachowanie dziedzictwa wsi.

7. Interwencja na rynku rolnym finansowana jest z:
- Europejskiego Funduszu Regionalnego,
 - Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej,
 - Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej,
 - Europejskiego Funduszu Społecznego.
8. Działania interwencyjne na polskim rynku żywnościowym realizuje:
- ANR,
 - ARR,
 - ARIMR,
 - KRUS.
9. Oddzielenie płatności bezpośrednich od struktury i wielkości produkcji przewiduje:
- mechanizm modulacji,
 - system jednolitej płatności obszarowej,
 - sektorowy Program Operacyjny,
 - plan Rozwoju Obszarów Wiejskich.
10. Poprawę struktury obszarowej gospodarstw i szybszą wymianę pokoleń w rolnictwie zakłada:
- Program rolno-środowiskowy,
 - Program zalesiania gruntów rolnych,
 - Program rent strukturalnych,
 - Program ulepszania infrastruktury.