

Wspólna polityka rolna po reformie z 2003 r.

I. Zasadnicze zmiany wspólnej polityki rolnej zapoczątkowane zostały w latach 90-tych pod wpływem działania wielu różnych i wciąż nasilających się czynników. Zasadniczym czynnikiem wymuszającym coraz bardziej radykalne reformy polityki rolnej są narastające poważne problemy wewnętrzne, w tym w szczególności strukturalna nadprodukcja żywności, wysokie koszty budżetowe, zniszczenie środowiska naturalnego, biurokratyzacja, nadmierna zawilość wspólnej polityki rolnej¹. Poza czysto endogenicznymi czynnikami, tkwiącymi niejako wewnątrz stosowanego przez lata modelu interwencjonizmu we wspólnotowym rolnictwie, zmiany wspólnej polityki rolnej wymuszane są przez liberalizację międzynarodowego handlu produktami rolnymi w ramach rokowań na forum GATT (obecnie WTO)². Reformy wspólnej polityki rolnej miały także na celu ułatwienie procesu rozszerzenia UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej³. Kolejnym czynnikiem przyspieszającym reformy wspólnej polityki rolnej były również istotne zmiany związane z kolejnymi etapami pogłębiania integracji w ramach UE, w tym m.in. utworzenie rynku wewnętrznego i unia walutowo-gospodarcza⁴. Do tego dodać należy kryzys zaufania społecznego do wspólnej polityki rolnej, spowodowany m.in. chorobą BSE i epidemią pryszczycy⁵, wymuszający bardziej niż dotąd radykalne reformy wspólnej polityki rolnej.

Zasadnicze zmiany systemowe wspólnej polityki rolnej zapoczątkowane zostały w 1992 r. w wyniku realizacji reform Raya Mac Sharry'ego⁶, których istota polegała na częściowym odchodzeniu od dotychczasowego pośredniego

1 Szerzej zob. E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji rolnej w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Scholar, Warszawa 2000, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej od modelu proprodukcyjnego do modelu limitowania produkcji rolnej*, „Przegląd Prawa Europejskiego”.

2 Szerzej zob. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, „Wspólna polityka rolna”. Zagadnienia prawne., LexisNexis, Warszawa 2004, s. 70.

3 Zob. M. Ciepiewska, *Konsekwencje rozszerzenia UE dla wspólnej polityki rolnej*, „Wspólnoty Europejskie” 1997 nr 5.

4 Wskazuje na to. A. Jurcewicz, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*, w: „Prawo rolne”. Podręcznik pod red.A. Stelmachowskiego, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 85.

5 Zob. W. Guba, W. Piskorz, *Implikacje reform wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, UKIE, Warszawa 2002, s. 19.

6 Szerzej zob. M. Ciepiewska, *Polskie rolnictwo a wspólna polityka Unii Europejskiej*, w: „Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską. Niezbędne procesy dostosowawcze polskiej gospodarki żywnościowej”. Warszawa 1997, s. 70 i nast.; P. Czechowski, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2001, s. 23; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Scholar, Warszawa 1995, s. 77 i nast.

wspierania dochodów za pomocą cen rolnych w kierunku bezpośrednich form pomocy finansowej dla rolników. Zasadniczej przebudowie rynków rolnych towarzyszyło wydatne wzmocnienie niedocenianej dotąd polityki strukturalnej⁷. Kolejne zmiany wspólnej polityki rolnej podjęte zostały przez Radę Europejską na szczycie berlińskim w dniach 24 i 25 marca 1999 r. Reformy te, obejmujące lata budżetowe 2000–2006, miały bardzo zachowawczy charakter, stanowiąc w istocie rzeczy kontynuację reform Mac Sharry’ego⁸. Jednak podkreślenia wymaga fakt, że zarówno reformy Mac Sharry’ego, jak i decyzje podjęte podczas obrad szczytu berlińskiego, choć doprowadziły do zasadniczej zmiany formy wspierania wspólnotowego rolnictwa, to jednak generalnie nie obniżyły wysokości tego wsparcia⁹.

II. Znacznie bardziej radykalne reformy wspólnej polityki rolnej (obejmujące lata 2005–2013) określone zostały przez Radę Europejską w dniach 26–27 czerwca 2003 na szczycie luksemburskim¹⁰. Reformy te oparte zostały na propozycjach Komisji WE, która – realizując postanowienia szczytu berlińskiego – w dniu 10 lipca 2002 r. opublikowała „Przegląd średniookresowy wspólnej polityki rolnej” (Mid-term Review). Podjęte na szczycie luksemburskim reformy wspólnej polityki rolnej mają znacznie bardziej kompromisowy charakter niż propozycje przedłożone przez Komisję WE, a zdaniem niektórych stanowią znaczne „rozwodnienie” projektowanych przez Komisję WE zmian¹¹. Reformy te oceniane przez jedne państwa jako zbyt radykalne (np. Francja, Hiszpania), przez inne zaś jako zdecydowanie niewystarczające (Wielka Brytania, Szwecja, Holandia, Niemcy), przesądziły o najistotniejszych mechanizmach funkcjonowania wspólnotowego rolnictwa na najbliższe lata. Stosunkowo szybkie podjęcie na luksemburskim szczycie szeregu kluczowych dla wspólnotowego rolnictwa kwestii jest ewidentnym dowodem na to, że chodziło tutaj o podjęcie trudnych decyzji w gronie tzw. starych państw członkowskich, bez udziału nowych państw, które mogłyby utrudnić planowane reformy, przyłączając się do grupy państw broniących utrzymania dotychczasowego, wysoce protekcyjnego modelu wspólnej polityki rolnej¹². I chociaż zmiany polityki rolnej po szczycie luksemburskim w 2003 r. w niektórych kwestiach nie dotyczą nowych państw członkowskich, np. w zakresie dopłat

7 Szerzej zob. A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 1996.

8 Zob. M. Adamowicz, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. Doświadczenia, problemy, perspektywy*, w: „Dostosowanie podstawowych rynków rolnych w Polsce do integracji z Unią Europejską”. Praca zbiorowa pod red. M. Adamowicza, Warszawa 1999, s. 60 i nast.

9 Tak właśnie W. Guba, W. Piskorz, *Implikacje reform wspólnej polityki rolnej...*, op. cit., s. 21.

10 Zob. CAP Reform – Presidency Compromise in agreement with the Commission Council of the European Union, DS. 223/03, Brussels, 30 June 2003.

11 Tak właśnie W. Piskorz: *Zmienna rola interwencjonizmu w podlegającej ewolucji wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej*, w: „Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej”. Praca zbiorowa pod red. A. Kowalskiego, ARR, Warszawa 2003, s. 66.

12 Wskazuje na to J. Rowiński, *Wspólna polityka rolna w latach 2004-2013*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 9.

bezpośrednich, to jednak będą one miały bezspornie znaczący wpływ na rozwój rolnictwa w tych państwach.

Reformy wspólnej polityki rolnej, określone na szczycie luksemburskim, generalnie zmierzają w kierunku większej konkurencyjności wspólnotowego rolnictwa, lepszego jego dostosowania do zmian rynkowych, uproszczenia form wspierania tego sektora¹³. Ważnym elementem reform jest wyraźne wzmocnienie polityki rozwoju obszarów wiejskich, która począwszy od drugiej połowy lat 90-tych ubiegłego stulecia zyskuje systematycznie na znaczeniu.¹⁴ W ramach tej polityki wspieranie rolnictwa odbywa się za pośrednictwem nowych instrumentów rozwoju obszarów wiejskich¹⁵.

Zasadnicza idea reform opiera się nadal na koncepcji europejskiego modelu rolnictwa, uwzględniającego nie tylko ściśle produkcyjne funkcje rolnictwa, ale także funkcje ochronne w zakresie poszanowania środowiska naturalnego oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, czyniąc je równorzędnym przedmiotem zainteresowania wspólnej polityki rolnej. Wypełnianie funkcji ochronnych ma jednocześnie istotny wymiar społeczny, gdyż umożliwia pozyskiwanie dodatkowych dochodów z nierolniczych źródeł, zapewniając tym samym utrzymanie wielu rodzinom rolniczym¹⁶.

W ramach zmodyfikowanej polityki rolnej na pierwszy plan wysunięto uwzględnianie interesów konsumentów i podatników, przy jednoczesnej kontynuacji podtrzymywania dochodów rolników¹⁷, co stanowi zasadnicze dosyć novum. Dotąd bowiem polityka ta ukierunkowana była niemal wyłącznie na zapewnienie odpowiednich dochodów rolniczych (art. 33 ust. 1 lit.b) TWE), z pominięciem interesów konsumentów i podatników. Tymczasem zaprojektowane na szczycie luksemburskim reformy mają w swym założeniu dokonać innego rozkładu korzyści dla poszczególnych grup beneficjentów¹⁸. I tak dla przykładu redukcje cen rolnych mają na celu odciążenie konsumentów żywności od ponoszenia części kosztów wspólnej polityki rolnej. Z kolei zastąpienie wsparcia cenowego rolników płatnościami bezpośrednimi, przesuwając ciężar współfinansowania tych wydatków z konsumentów żywności na podatników.

13 Zob. CAP reform summary. "Newsletter" 2003 nr 7, Brussels.

14 Zob. opracowany na zamówienie Komisji WE tzw. raport Buckwella pt: Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe (CAPRE), Bruksela 1997. Szerzej zob. M. Walkowski, Rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce wobec zmodyfikowanej polityki rolnej Unii Europejskiej, „Przegląd Zachodni” 2002 nr 1.

15 Zob. J. Wilkin, Interwencjonizm państwowy w rolnictwie – dlaczego był, jest i będzie, w: „Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej”. Praca zbiorowa pod red. A. Kowalskiego, ARR, Warszawa 2003, s. 47.

16 Szerzej zob. M. Adamowicz, Przesłanki rozwoju wielofunkcyjności rolnictwa i zmian we wspólnej polityce rolnej, „Zagadnienia ekonomiki rolnej” 2005 nr 1.

17 Zob. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz: Wspólna polityka rolna, *op. cit.*, s. 72.

18 Zwracając na to uwagę W. Guba i W. Piskorz, Implikacje reform wspólnej polityki rolnej, s. 22.

Reformy wspólnej polityki rolnej podjęte na szczycie luksemburskim w czerwcu 2003 r. i w ich następstwie istotne zmiany wspólnotowego ustawodawstwa rolnego koncentrują się wokół kilku kluczowych dla rolnictwa kwestii, dotyczących m.in.:¹⁹

- zmian w dotychczasowym systemie rolniczych dopłat bezpośrednich o charakterze wielopłaszczyznowym, zmierzających w kierunku likwidacji ich zależności od poziomu produkcji rolnej (decoupling) oraz uproszczenia zasad ich naliczania,
- warunkowego charakteru dopłat bezpośrednich, ściśle powiązanych z przestrzeganiem przez rolników wymagań w zakresie ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt (*cross-compliance*),
- zmniejszenia płatności bezpośrednich dla silniejszych ekonomicznie gospodarstw (*modulation*),
- wzmocnienia polityki rozwoju obszarów wiejskich, łącznie z ustanowieniem nowych instrumentów prawnych, gwarantujących trwałą i zrównoważony rozwój rolnictwa, ukierunkowanych głównie na poprawę warunków pracy w rolnictwie, a także jakości żywności oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego,
- wprowadzenia dyscypliny finansowej, gwarantującej utrzymanie budżetu wspólnotowego na lata 2007–2013 na stałym, z góry określonym poziomie.

III. Zasadnicze reformy podjęte na szczycie luksemburskim dotyczą systemu rolniczych dopłat bezpośrednich, które od 1992 r. stały się podstawową formą wspierania dochodów rolniczych²⁰. Mimo powszechnej krytyki modelu dopłat bezpośrednich, wcześniej podejmowane próby reformowania systemu dopłat były nieskuteczne i ograniczały się jedynie do nieznacznych modyfikacji przyjętych rozwiązań normatywnych. Dopiero ostatnie reformy wspólnej polityki rolnej wprowadziły gruntowniejsze zmiany w systemie dopłat bezpośrednich o charakterze wielopłaszczyznowym. Zmiany te znalazły normatywne odzwierciedlenie w rozporządzeniu Rady WE nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej²¹, które znowelizowało szereg rozporządzeń dotyczących funkcjonowania najważniejszych rynków rolnych, w tym m.in. rynku zbóż, mleka, wołowiny i cielęciny.

19 Szerzej zob. S. Kowalczyk, Rolnictwo unijne po reformie wspólnej polityki rolnej, „Biuletyn Informacyjny”, Agencja Rynku Rolnego 2003 nr 8.

20 Szerzej zob. E. Tomkiewicz, Geneza i funkcje rolniczych dopłat bezpośrednich w ustawodawstwie wspólnotowym, w: „Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska”. Praca zbiorowa pod red. R. Budzinowskiego, UAM, Poznań 2004, s. 235 i nast.

21 Dz.Urz. UE, L 270/1.

Zasadnicza zmiana przewidziana w przytoczonym rozporządzeniu Rady WE polega na zastąpieniu kilku płatności bezpośrednich jedną zryczałtowaną płatnością przypadającą na gospodarstwo rolne (*single farm payment*), której wysokość jest niezależna od poziomu produkcji. Oznacza to zatem, że otrzymywanie tej zmodyfikowanej płatności nie jest uwarunkowane, tak jak dotąd, prowadzeniem uprawy normatywnie określonych roślin, lub też chowem określonych zwierząt. Zgodnie z przepisami art. 37 i 38 rozporządzenia Rady WE nr 1782/2003 wysokość tej zryczałtowanej płatności jest określana na podstawie średniej sumy dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez rolnika w okresie trzech kolejnych lat (2000–2002)²². Jeśli przed tak określonym okresem referencyjnym lub w roku nim objętym (np. 2001) wskutek działania nadzwyczajnych okoliczności nastąpił spadek produkcji rolnej, producent rolny może wystąpić z wnioskiem o obliczenie zryczałtowanej płatności z pominięciem tego roku. Do takich okoliczności w świetle przepisu art. 40 ust. 4 rozporządzenia zaliczono: długookresową niezdolność rolnika do pracy, klęskę żywiołową, zniszczenie budynków inwentarskich, epidemii zwierząt. Jeśli natomiast nastąpił spadek produkcji rolnej w całym okresie referencyjnym, państwo członkowskie w trybie przepisu 40 ust. 2 tego rozporządzenia oblicza wysokość zryczałtowanej płatności bezpośredniej na podstawie lat 1997–99. Przepisy te znajdują zastosowanie *mutatis mutandis* także do rolników, którzy przystąpili do realizacji programów rolno–środowiskowych w trybie przepisów rozporządzenia Rady WE z dnia 17 maja 1999 r. nr 1257/99 dotyczącego wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej²³.

Tak skonstruowany system zryczałtowanej płatności bezpośredniej po raz pierwszy prowadzi do rzeczywistego rozerwania związku między poziomem produkcji rolnej a wysokością pomocy bezpośredniej dla rolników, co jest określane jako *decoupling*. Urzeczywistnienie od lat głoszonego postulatu oddzielenia płatności bezpośrednich od decyzji produkcyjnych ma szczególne znaczenie z punktu widzenia zobowiązań wobec WTO, gdyż dopłaty bezpośrednie w swej dotychczasowej formule (choć czasowo dozwolone) uznawane były za zniekształkające światowy handel rolny i jako takie nie były zgodne z Porozumieniem WTO²⁴. Dzięki wprowadzeniu *decouplingu* producenci rolni zamiast kalkulować swoje dochody na podstawie wysokości dopłat, tak jak to miało miejsce dotąd, mogą podejmować decyzje gospodarcze bardziej zorientowane rynkowo, zgodnie

22 Do zryczałtowanej płatności bezpośredniej wliczane są dopłaty stosowane dotąd w różnych sektorach wspólnotowego rolnictwa, z wyjątkiem płatności bezpośrednich przewidzianych w sektorze mleka i produktów mleczarskich, które zostaną wliczone dopiero od 2008 r.

23 Dz.Urz. UE 1999 L 160/80.

24 Szerzej zob. A. Jurcewicz, *Wspólna polityka rolna UE...*, *op. cit.*, s. 88; Jorg–Volker Schrader, Niemcy a polityka rolna Unii Europejskiej, „Przegląd Zachodni” 2004 nr 4, s. 96 i nast.

z wymaganiami konsumentów²⁵. Z drugiej strony istnieje jednak pewna obawa, że „*decoupling*” może skłonić rolników do radykalnego zmniejszenia produkcji rolnej, skoro i tak otrzymają oni płatności w stałej wysokości.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem jednej zryczałtowanej płatności w miejsce kilku dopłat bezpośrednich było uproszczenie nadmiernie skomplikowanego mechanizmu ich naliczania i kontroli, bez konieczności uwzględniania powierzchni bazowych, wysokości plonów referencyjnych. Jednakże należy zauważyć, że wprowadzenie zryczałtowanej płatności bezpośredniej wiąże się z eliminacją takich płatności, które ukierunkowane są na ekstensyfikację produkcji rolnej²⁶. Dotyczy to w szczególności sektora wołowiny i cielęciny, w ramach którego stosowano dotąd szereg płatności o takim właśnie charakterze. Wydaje się jednak, że wspieranie ekstensywnych metod produkcji, stanowiące jeden z priorytetów obecnej polityki rolnej, będzie finansowane z innych źródeł, w tym m.in. ze środków przeznaczonych na realizację programów rolno-środowiskowych, o których mowa w przytoczonym już rozporządzeniu Rady WE z dnia 17 maja 1999 r. nr 1257/99 dotyczącym wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

System zmodyfikowanych płatności bezpośrednich zostanie wprowadzony w pełnym zakresie we wszystkich państwach członkowskich od 1 stycznia 2007 r., chociaż ustawodawca wspólnotowy dopuścił możliwość jego pełnego wdrożenia już od dnia 1 stycznia 2005 r. W obawie przed zakłóceniami rynkowymi poszczególne państwa członkowskie do 2007 roku mogą częściowo tylko wprowadzić w życie niektóre rozwiązania, utrzymując część płatności bezpośrednich na dotychczasowych zasadach w ramach tzw. *decouplingu* częściowego (*partial decoupling*). Oznacza to możliwość wyłączenia z systemu zryczałtowanych płatności bezpośrednich części obecnych płatności i uzależnienia ich wypłaty od prowadzenia określonej produkcji roślinnej lub zwierzęcej. W ramach tak rozumianego *decouplingu* częściowego państwa członkowskie mogą²⁷:

- utrzymać do 25 % dopłat w dotychczasowej formule w zakresie produkcji roślinnej, albo do 40 % dopłat z tytułu uprawy pszenicy twardoziarnistej,
- utrzymać do 50% premii specjalnej w ramach wspólnej organizacji rynku baraniny i koziny,
- pozostawić do 100% premii dla właścicieli krów mamek i do 40% premii ubojowej w ramach wspólnej organizacji rynku wołowiny i cielęciny²⁸.

25 Zob. Danuta Stankiewicz, *Reforma wspólnej polityki rolnej UE*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, wrzesień 2003, nr 985.

26 Zwraca na to uwagę J. Rowiński, *Wspólna polityka rolna...*, *op. cit.*, s. 23.

27 Szerzej zob. S. Kowalczyk, *Rolnictwo unijne...*, *op. cit.*, s. 12.

28 Alternatywnie w tym sektorze państwa członkowskie mogą utrzymać do 100% premii ubojowej lub zamiast tego utrzymać do 75 % specjalnej premii wołowej.

Limit wydatków przeznaczonych na finansowanie dopłat bezpośrednich ustalony został odrębnie dla każdego państwa członkowskiego w załączniku II do rozporządzenia Rady nr 1782/2003. Jednakże w trybie obowiązujących przepisów państwa członkowskie zostały upoważnione do wprowadzenia dodatkowych płatności bezpośrednich (na poziomie regionalnym lub krajowym), które mają wspierać formy aktywności rolniczej, szczególnie przyjazne dla środowiska i służące poprawie jakości produkcji rolnej. Wysokość tych dodatkowych płatności nie może przekroczyć 10% krajowego limitu dopłat bezpośrednich, o którym była już mowa.

Zryczałtowane płatności bezpośrednie mogą stanowić przedmiot obrotu, tj. mogą być sprzedawane w ramach jednego państwa członkowskiego (art. 46 rozporządzenia Rady WE nr 1782/2003). Poszczególne państwa mogą jednak ograniczyć możliwość obrotu płatnościami tylko do jednego regionu, z wyjątkiem dziedziczenia. W pewnych ściśle określonych normatywnie sytuacjach państwo członkowskie może zdecydować o redukcji zryczałtowanej płatności i przekazaniu jej części do rezerwy krajowej.

IV. Kolejna istotna zmiana w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich dotyczy warunkowego ich charakteru (*compulsory cross-compliance*), uzależnionego od spełnienia określonych standardów w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, zdrowia zwierząt, bezpieczeństwa żywności.

Rygorystyczne wymagania w zakresie tzw. dobrej praktyki rolniczej określone zostały w 18 priorytetowych regulacjach prawnych (pierwotnie projektowano 38 aktów prawnych). Pełny wykaz tych aktów prawnych zawiera załącznik III do rozporządzenia Rady WE nr 1782/2003. Jak przy tym stanowi przepis art. 6 analizowanego rozporządzenia nieprzestrzeganie surowych wymagań prawnych w tym zakresie powoduje obniżenie wysokości dopłat bezpośrednich, a nawet pozbawienie rolnika prawa do nich.

Dodatkowym warunkiem nabycia prawa do dopłat bezpośrednich jest także utrzymywanie gruntów rolnych w dobrej kulturze rolniczej, w zgodzie z wymogami ochrony środowiska. Jak stanowi przepis art. 5 rozporządzenia państwa członkowskie określają (na poziomie krajowym lub regionalnym) minimalne wymogi w zakresie dobrej kultury rolnej, stosownie do kryteriów określonych w załączniku IV do rozporządzenia.

V. Kolejna istotna zmiana płatności bezpośrednich polega na redukcji ich wysokości (modulacja) w latach 2005–2013, ale tylko w odniesieniu do większych gospodarstw rolnych, a więc w rozumieniu rozporządzenia takich, które korzystają z pomocy finansowej przekraczającej 5 tys. EURO rocznie²⁹.

29 Warto podkreślić, że propozycje Komisji WE były w tym zakresie znacznie dalej idące i prowadziły do większej dywersyfikacji gospodarstw rolnych. Komisja proponowała wyodrębnienie 3 kategorii gospodarstw rolnych tj. gospodarstwa małe otrzymujące do 5000 EURO rocznie, średnie – od 5001 do 50 000 i duże uzyskujące ponad 30 000 EURO rocznie. Stosownie do tego podziału Komisja proponowała zróżnicowanie redukcji płatności w grupie gospodarstw dużych – nawet do 19%. Zob. J. Rowiński, Wspólna polityka rolna..., *op. cit.*, s. 23.

Obowiązujące w tym zakresie przepisy przewidują redukcję wysokości dopłat o 3% w 2005, o 4% w 2006 i docelowo o 5% rocznie w latach 2007–2013. Z redukcji byłyby zwolnione dopłaty dla rolników z nowych państw członkowskich aż do momentu ich zrównania z dopłatami w państwach 15-tych.³⁰

Uzyskane dzięki obniżeniu poziomu dopłat bezpośrednich dodatkowe środki finansowe zostaną przeznaczone na rozwój terenów wiejskich (w kwocie ogólnej około 1,2 mld euro rocznie), co stanowi istotny komponent wspólnej polityki rolnej. W myśl przepisu art. 10 ust. 3 rozporządzenia państwo członkowskie może zatrzymać w swojej dyspozycji 1% zaoszczędzonych w ten sposób środków finansowych. Natomiast pozostałe, wygospodarowane środki zostaną przekazane do budżetu WE i następnie rozdysponowane między państwa członkowskie według normatywnie określonych kryteriów, a mianowicie: powierzchni gruntów rolnych, zatrudnienia w rolnictwie, dochodu narodowego w przeliczeniu na osobę. Zgodnie z tak określonymi kryteriami państwa członkowskie otrzymają około 80% środków powstałych z oszczędności w systemie płatności bezpośrednich.

W powiązaniu z redukcją dopłat na szczycie luksemburskim w 2003 r. wprowadzone zostały nowe zasady dyscypliny finansowej, gwarantującej utrzymanie budżetu na z góry określonym poziomie. Maksymalny poziom dopłat bezpośrednich dla tzw. starych państw członkowskich (począwszy od 2007 r.) pozostanie na zamrożonym poziomie 300 mln EURO.

VI. Kolejnym punktem reformy wspólnej polityki rolnej jest wprowadzenie nowych instrumentów rozwoju polityki wiejskiej, do których zaliczono³¹:

- wsparcie finansowe na rzecz poprawy jakości produktów rolnych przewidziane na okres 5-letni w wysokości do 3 tys. EURO na gospodarstwo³²,
- pomoc finansową dla rolników przeznaczoną na dostosowanie do nowych standardów produkcyjnych w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności. Tego rodzaju wsparcie przewidziane jest na okres 5-letni w maksymalnej kwocie do 10 tys. EURO na gospodarstwo w pierwszym roku, w kolejnych latach pomoc z tego tytułu będzie malała. Ponadto rolnicy korzystający z usług doradztwa będą mogli liczyć na częściową refundację poniesionych na ten cel wydatków,
- pomoc przeznaczoną na poprawę dobrostanu zwierząt w ramach 5-letnich programów, obejmującą dodatkowe działania rolnika przekraczające zasady

30 Redukcja ta nie obejmuje także płatności bezpośrednich przyznawanych rolnikom na Wyspach Kanaryjskich, Azorach i Maderze oraz wyspach Morza Egejskiego (art. 10 ust. 5 rozporządzenia).

31 Instrumenty te wymienia S. Kowalczyk, *Rolnictwo unijne po reformie...*, *op. cit.*, s. 14.

32 Zob. CAP reform summary, „Newsletter” 2003 nr 7, Brussels.

dobrej praktyki rolniczej (maksymalnie 500 EURO na sztukę zwierzęcia, dodatkowe wsparcie przeznaczone na finansowanie inwestycji dla młodych rolników).

W ramach decyzji podjętych na szczycie luksemburskim przewidziano także utworzenie Systemu Doradztwa Rolniczego (Farm Advisory System FAS), który, jak określono w preambule do rozporządzenia Rady nr 1782/3003 – ma ułatwić rolnikom sprostanie coraz surowszym standardom nowoczesnego rolnictwa. System ten będzie obligatoryjny dla państw członkowskich od 1 stycznia 2007 r.

Warto w tym miejscu zauważyć, że w ramach I etapu reformy wspólnej polityki rolnej, obejmującej m.in. wspólne organizacje rynków zbóż, wołowiny i cielęciny i mleka mamy do czynienia z systematycznym obniżaniem poziomu wspólnych cen rolnych i ich dostosowywaniem do kontekstu światowego, co stanowi spełnienie warunków dalszej liberalizacji światowego handlu rolnego. Na dotychczasowym poziomie utrzymano obowiązek wyłączenia z produkcji 10% areалу gospodarstwa przewidziany dla tzw. dużych producentów rolnych. Zasadnicze mechanizmy kształtowania zmodyfikowanej polityki rolnej, w tym zwłaszcza takie jak: modulacja i decoupling odnoszą się także do II etapu reformy tej polityki, obejmującej wspólne organizacje rynków tytoniu, bawełny, chmielu, oliwy z oliwek³³. Zmiany w ramach tych sektorów mają ułatwić producentom rolnym dostosowanie do nowych warunków funkcjonowania rolnictwa.

Podjmując próbę oceny reform zakreślonych na szczycie luksemburskim należy stwierdzić, że wspólna polityka rolna znajduje się w fazie głębokich przeobrażeń systemowych, które realizowane są ze znacznie większą determinacją niż poprzednie reformy. Zasadniczy kierunek tych reform jest zbieżny ze strategicznymi celami polskiego rolnictwa, choć naturalnie w wielu szczegółowych kwestiach nie w pełni pokrywa się z nimi. W dłuższej perspektywie czasowej korzystne dla polskiego rolnictwa jest systematyczne odchodzenie od wspierania produkcji rolnej za pomocą klasycznych środków polityki interwencyjnej (w tym głównie cen rolnych) w kierunku wspomagania restrukturyzacji i rozwoju obszarów wiejskich. Ten nowy kierunek rozwoju polityki rolnej spotyka się z rosnącą akceptacją społeczną, gdyż cele polityki wiejskiej, której beneficjentami są mieszkańcy wsi, są znacznie łatwiejsze do zaakceptowania przez większość społeczeństwa, niż cele sektorowo ujętej polityki rolnej zaadresowanej wyłącznie do rolników. Społeczna legitymizacja publicznych wydatków na rozwój terenów wiejskich jest znacznie łatwiejsza niż legitymizacja tradycyjnej polityki rolnej³⁴. Przy bardzo

33 Szerzej zob. M. Kowalski, Drugi etap reformy wspólnej polityki rolnej – sektor tytoniu, „Biuletyn Informacyjny”, Agencja Rynku Rolnego 2004 nr 10.

34 Podkreśla to J. Wilkin, Wieś – społeczeństwo – państwo: nowe podstawy dyskursu społecznego w sprawach wsi w Polsce. Konferencja międzynarodowa pt: „Modelowanie społeczno-gospodarczego rozwoju obszarów wiejskich Polski w kontekście akcesji do Unii Europejskiej”, Warszawa, listopad 2000, konferencja międzynarodowa, IRWiR PAN. Materiały niepublikowane.

napiętych budżetach narodowych podwyższanie nakładów na rozwój wsi stanowić może jedyną szansę utrzymania w przyszłości wysokiego budżetu rolnego.

Kolejny etap rozwoju wspólnej polityki rolnej wyraźnie potwierdza, że rolnicze dopłaty bezpośrednie nadal stanowią znaczące źródło dochodów rolniczych, chociaż podjęte w 2003 r. reformy przewidują systematyczne obniżanie poziomu płatności dla dużych gospodarstw rolnych (*modulation*). Mimo, że nowe państwa członkowskie zostały wyłączone z mechanizmu modulacji, do czasu uzyskania pełnego poziomu płatności, to jednak redukcja dopłat bezpośrednich jest w dłuższej perspektywie czasowej korzystna dla polskiego rolnictwa. Oznacza to bowiem zmniejszenie wsparcia dla dużych gospodarstw rolnych i w związku z tym inną redystrybucję przepływu środków finansowych między państwami członkowskimi, a także szybsze zrównanie dopłat w nowych państwach członkowskich z poziomem dopłat w państwach 15-tki. Wydaje się przy tym, że przed polskim rolnictwem stoi spora szansa na uzyskanie dodatkowych środków finansowych wygospodarowanych z redukcji dopłat bezpośrednich. Z uwagi bowiem na dużą powierzchnię gruntów rolnych i wysokie zatrudnienie w rolnictwie Polska spełnia warunki do otrzymania dodatkowych środków finansowych przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich (art. 10 rozporządzenia Rady nr 1782/2003).

Również pozytywnie należy ocenić wprowadzenie w ramach reform polityki rolnej mechanizmu decouplingu, gwarantującego możliwość oderwania poziomu produkcji od wielkości dopłat, chociaż państwa członkowskie zostały czasowo upoważnione do utrzymania części płatności na dotychczasowych zasadach, co może niepotrzebnie skomplikować i tak zawile rozwiązania prawne. Pozostawienie w kompetencji państw członkowskich znacznego marginesu swobody w tym zakresie zdaje się wskazywać na systematyczne narastanie tendencji do renacjonalizacji wspólnej polityki rolnej, w tym także w zakresie wspólnych organizacji rynków rolnych. Jak przy tym podkreśla W. Piskorz, prowadzi to do tego, że po szczycie w Luksemburgu w 2003 r. wspólna polityka rolna staje się coraz mniej wspólna³⁵.

35 Zob. W. Piskorz, Zmienna rola interwencjonizmu..., *op. cit.*, s. 66.