

JAROSŁAW SOZAŃSKI

REFORMY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ
I PRAWA ROLNEGO UNII EUROPEJSKIEJ PO 1990 ROKU

Wspólna Polityka Rolna (WPR) stanowi najstarszą i najbardziej rozbudowaną politykę wspólną w ramach WE i Unii Europejskiej. Początkowo na finansowanie WPR przeznaczono 80, a potem 70% budżetu Wspólnot. Niestety, niewiele pozostało po „złoty czasach” WPR. Po 1990 r. udział WPR w budżecie UE spadł z ponad 40% do 34%. Wynegocjowanie zobowiązań Rundy Urugwajskiej, wstąpienie do WTO, której szefem został (też mało fortunnie dla Unii) b. komisarz Pascal Lamy oraz niepowodzenia *strategii lizbońskiej* i kryzys ekonomiczny, zmuszają do drastycznych ograniczeń zasad i zakresu finansowania WPR. Konieczne było wymuszenie nacisku na politykę strukturalną (czemu służyło radykalne zreformowanie Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji – FEOGA), radykalne cięcia dopłat bezpośrednich (*jednolite dopłaty obszarowe, dobrowolne modulacje*) oraz zmierzanie w kierunku konkurencyjności rynku rolnego. Wszystko to odbywa się przy zdecydowanym obniżeniu ceł i dopuszczeniu na rynek obcych produktów¹. Czy na tak radykalne reformy pozwolą państwa UE troszczące się o własnych rolników często bardziej niż o budżet UE? Efekt tych działań przesądzi o kształcie i powodzeniu reformy WPR po 2013 r.²

Trzeba podkreślić, że obszerne regulacje WPR stanowią znaczną część prawa Unii (*acquis* to ok. 90 tys. aktów), które – od Traktatu z Lizbony – jest poddawane istotnym zmianom w kierunku konkurencyjności rynku. Natomiast rządy Kanady,

¹ Zob. K. Anderson, J. Swinnen, *How distorted have agricultural incentives become in Europe's transition economies?*, (w:) *Eastern European Economics*, v. 48, n. 1, January–February 2010, s. 79 i n. oraz F. Brouwer, M. van der Heide (eds.), *Multifunctional rural land management: economics and policies*, London, Earthscan 2009, s. 27 i n.

² Por. w literaturze ang.: B. Hill, *Understanding the Common Agricultural Policy*, Earth IPA 2011; J. Swinnen & others, *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*, CEPS 2010; C. Ritson, D. Harvey, *The common agricultural policy*, 2nd ed. Cab.Int. 2010; A. Swinbank, *The reform of the EU's Common Agricultural Policy*, (w:) R. Meléndez-Ortiz, *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box. Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*, Cambridge 2010; J.A. McMahon, *Law of the Common Agricultural Policy*, Longman 2009 oraz w jęz. polskim: S. Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, WAIp, Warszawa 2007, s. 21 i n. oraz A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 45. Też: *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku*.

Australii i Nowej Zelandii, a zwłaszcza Stanów Zjednoczonych nie zamierzają ograniczać dotowania rolnictwa.

Ostatnie reformy WPR, w tym luksemburska z 2003 r. (obok kształtu WPR do 2013 r., zobowiązała państwa i WE do oceny, tzw. *Health-Check* tej polityki w latach 2007–2008), zmiany wprowadzone w WPR w latach 2007–2009 oraz obecna debata publiczna przygotowują zaplanowany na najbliższe półtora roku proces legislacyjny tworzący ramy prawne przyszłej WPR. Komisja Europejska opublikowała 18.11.2010 r. komunikat: *Wspólna Polityka Rolna – w stronę 2020 roku: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, zmierzający do w pełni konkurencyjnego i ekologicznego rolnictwa. Tworzone przez państwa „grupy kontestujące” (w jednej z nich uczestniczy Polska) wskazują na skalę komplikacji i trudne perspektywy tego projektu³.

1. Od reform McSharry’ego do Agendy 2000

Po „złotym okresie” WPR, już od 1969 r. zarysował się kryzys tej polityki, którego skutkiem były, zwłaszcza po 1975 r. duże nadwyżki produkcyjne. Podejmowane próby reform oraz środki zaradcze, wobec ochrony interesów własnych rolników przez państwa, były mało skuteczne. Zmuszona do podjęcia skutecznych i radykalnych kroków mających na celu odzyskanie kontroli nad rozmiarami produkcji rolnej, Komisja Europejska opracowała tzw. plan MacSharry’ego, który dokonał zasadniczych zmian w rozłożeniu punktów ciężkości i preferencji WPR znajdując swój wyraz w rozporządzeniu Rady 2328/91⁴.

Realizując plan MacSharry’ego:

- zakwestionowano dotychczasową zasadę, zgodnie z którą rozmiar pomocy unijnej był proporcjonalny do wyników produkcyjnych rolnika, w wyniku czego około 80% środków FEOGA przejmowało 20% większych gospodarstw pozostawiając poza zasięgiem mniejsze gospodarstwa. Przyjęto w miejsce tego zasadę, że „powinna to być pomoc na 1 ha, a nie na 1 tonę”;
- dokonano w 1991 r. radykalnej i bolesnej dla większych producentów obniżki cen gwarantowanych na produkty rolne o około 30–33%;
- wprowadzono zakrojony na szeroką skalę system obowiązków wyłączeń gruntów z produkcji rolnej połączony z systemem zalesień i popierania upraw produktów deficytowych na terenie UE. O skuteczności systemu wyłączeń decydował fakt, iż wyłączenie gruntów ornych z produkcji stanowiło konieczny warunek korzystania z przyznanych równocześnie rolnikom dość poważnych dopłat wyrównawczych;

³ Por. Komunikat Komisji dla Rady i PE – ocena reformy WPR COM (2007)722 i Rozporządzenie Rady 834/2007 ws jakości produkcji rolnej; Com EC CAP Towards 2020: COM (2010)672.

⁴ Dz.U. WE 1991, L 218/1.

– jeszcze ściślej niż dotychczas powiązано oddziaływanie strukturalne z zasadami ochrony środowiska naturalnego⁵.

Propozycje pogłębienia i rozszerzenia reform z 1992 r., poprzez dalsze odchożenie od wysokich cen rynkowych na rzecz płatności bezpośrednich, zawierała *Agenda 2000* – dokument przedłożony Parlamentowi Europejskiemu 15 lipca 1997 r. Ostateczny kształt nadano *Agendzie 2000* na spotkaniu przywódców krajów członkowskich w marcu 1999 r. w Berlinie. Reformą objęto sektor niektórych upraw polowych (zboża, oleiste, wysokobiałkowe, ziemniaki) oraz sektor wołowiny i mleka. Jednocześnie wprowadzone na początku lat 90. instrumenty towarzyszące zostały rozszerzone m.in. o pomoc dla rolników w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (obszary ONW)⁶.

Kolejne reformy WPR były odpowiedzią na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne (krytyka WPR na forum GATT, a później WTO) i wewnętrzne (krytyka WPR m.in. ze strony konsumentów i podatników). Jednocześnie wraz ze zmniejszającym się gospodarczym znaczeniem sektora (malejący udział w PKB) wzrastała jego rola pozaprodukcyjna: dostarczanie tradycyjnych wartości kulturowych, zachowanie krajobrazu i specyficznych ekosystemów, współtworzenie charakteru obszarów wiejskich. Znalazło to odzwierciedlenie w *Agendzie 2000*, gdzie większy nacisk położono na rozwój obszarów wiejskich. Polityka rolna zaczęła wspierać nie tylko funkcję produkcyjną rolnictwa, ale także jego funkcje pozaprodukcyjne – działanie na rzecz środowiska naturalnego, czyli tzw. rolnictwo wielofunkcyjne i zrównoważone⁷.

2. Znaczenie Rundy Urugwajskiej i regulacji WTO jako ramy ograniczające rozwój WPR

Rolnictwo było pierwszą dziedziną objętą wspólną polityką we Wspólnocie Europejskiej, tj. prowadzoną na szczeblu ugrupowania, a nie przez pojedyncze kraje. Pierwsze towary zostały objęte Wspólną Polityką Rolną w 1962 r. Były to zboża, mięso wieprzowe i drobiowe oraz jaja. W latach następnych polityką tą objęto większość (ponad 90%) pozostałych artykułów i obecnie rolnictwo jest dziedziną uregulowaną w sposób szczegółowy i kompleksowy. Wspólna Polityka Rolna odegrała ogromną rolę w procesie integracji zachodniej Europy, stanowiąc przez długie lata jedno z nielicznych funkcjonujących jednolicie dokonań⁸.

⁵ J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 349.

⁶ W. Chmielewska-Gill, *Wspólna Polityka Rolna. Zasady funkcjonowania oraz ich reforma*, Warszawa 2005, s. 5–6.

⁷ Ibidem, s. 6.

⁸ www.ukie.gov.pl/archiwum. Por.: *Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w Polsce w liczbach*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (stan na 2004 r.), Warszawa 2005, s. 27 i n.

WPR przeszła istotną ewolucję od czasu jej wprowadzenia na początku lat sześćdziesiątych. W pierwszym okresie jej funkcjonowania rozbudowany protekcjonizm rolny doprowadził do szybkiego wzrostu produkcji rolnej we Wspólnocie. Prowadzenie WPR poprzez intensyfikację produkcji na podstawie istniejącego systemu interwencji na rynku rolnym Wspólnoty doprowadziło do wystąpienia nadwyżek produkcji. Dlatego też rozpoczęto proces modyfikacji tej polityki.

Jednolity Akt Europejski oraz kolejne dokumenty Komisji WE zaakceptowane na szczycie w Brukseli w 1988 r. miały na celu dalsze wsparcie producentów rolnych przez system interwencji państwa. Zmianą było natomiast określenie górnej granicy wydatków na wspólną organizację rynków rolnych, wprowadzenie zasady automatycznego obniżania cen w momencie przekroczenia określonego pułapu produkcji przez rolnika oraz realizację programów wyłączania gruntów rolnych spod uprawy i zmiany ich przeznaczenia np. na cele leśne. Próby złagodzenia protekcjonizmu rolnego, podjęte przez Wspólnotę w latach osiemdziesiątych, nie dały większych efektów. Konieczność dostosowania się do wymogów negocjacji Rundy Urugwajskiej GATT oraz problemy wewnętrzne WPR doprowadziły w 1992 r. do podjęcia reformy WPR obejmującej jej część rynkową i strukturalną. Tak zwana reforma McSharry'ego (nazwisko ówczesnego komisarza do spraw rolnictwa w Komisji Europejskiej) zakończyła się w 1996 r., a dotyczyła zmian w odniesieniu do produkcji zbóż (za wyjątkiem ryżu), roślin oleistych, strączkowych, tytoniu, bydła i owiec⁹.

Generalnie działania dotyczące wspólnej polityki rolnej są prowadzone w ramach tzw. dwóch filarów:

- I filar WPR – część Wspólnej Polityki Rolnej UE obejmująca instrumenty wsparcia produkcji rolnej: dopłaty bezpośrednie i instrumenty wsparcia rynkowego, takie jak, m.in. interwencje, subsydia eksportowe, prywatne przechowywanie;
- II filar WPR – część Wspólnej Polityki Rolnej UE obejmująca instrumenty wsparcia wielofunkcyjnego i zróżnicowanego rozwoju obszarów wiejskich; pochodzące głównie z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (FEOGA, ze środków z sekcji Gwarancji FEOGA. Z tych środków jest finansowany Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW).

Reforma wprowadziła zmiany również w polityce strukturalnej w kierunku działań wspierających ekstensyfikację rolnictwa, zachęty do wcześniejszego przechodzenia rolników na emeryturę i zalesiania gruntów rolnych. Reformowanie WPR miało na celu:

- obniżenie poziomu cen rolnych w kierunku zbliżenia ich poziomu do cen światowych,
- rekompensaty dla rolników z tytułu obniżki cen i wyłączenia przez nich części gruntów z pod uprawy,

⁹ J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 217 i n.

- wprowadzenie nowego mechanizmu rozdzielania współzależności pomiędzy poziomem cen rynkowych i wielkością produkcji a poziomem wsparcia dochodów w postaci systemu kompensacji wypłacanych według określonych zasad, bezpośrednio rolnikom (tzw. *decoupling policy*),
- utrzymanie dotychczasowego poziomu protekcji zewnętrznej na granicach celnych,
- ograniczanie obszaru uprawy i produkcji zbóż, roślin oleistych i strączkowych oraz pośrednio chowu bydła i produkcji mleka,
- obniżenie intensywności chowu bydła i zachęcanie do stosowania działań korzystnych dla środowiska,
- wprowadzenie zachęt przyspieszających wymianę pokoleń rolników.

Wsparcie Wspólnoty skierowano także na rozwój agroturystyki oraz tworzenie nowych, pozarolniczych miejsc pracy na terenach wiejskich. W zakresie polityki strukturalnej przewidziano obowiązkowe ograniczanie powierzchni upraw, a w odniesieniu do polityki rynkowej – obniżanie cen gwarantowanych dla zwiększenia konkurencyjności produktów wspólnotowych na rynkach światowych przy jednoczesnym zapewnieniu premii bezpośrednich, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarstw znajdujących się na obszarach o trudnych warunkach naturalnych¹⁰.

Kolejne ważne zmiany we wspólnej polityce rolnej wniosła część rolna Agencji 2000, stanowiąca kontynuację reformy McSharry'ego. Ostateczne, polityczne decyzje w sprawie reformy zostały podjęte przez Radę Europejską w Berlinie w dniach 24–25 marca 1999 r. Na ich podstawie w kolejnych miesiącach Rada i Komisja wprowadziły odpowiednie regulacje prawne. Chodziło w nich o dalsze, bardziej rynkowe, a przez to mniej kosztowne dla wspólnotowego budżetu, zorientowanie wspólnej polityki rolnej, w tym zwłaszcza o obniżenie cen interwencyjnych takich produktów, jak: zboże, wołowina, chude mleko w proszku, masło, oraz o zasadnicze ograniczenie interwencji na rynku wołowiny. W efekcie, w większym niż dotychczas stopniu, ceny interwencyjne mają odpowiadać cenom światowym. Obniżki cen interwencyjnych są częściowo rekompensowane rolnikom – podobnie jak w poprzedniej reformie – przez równoległe zwiększenie płatności bezpośrednich do zbóż i wołowiny oraz do produkcji mleka w ramach przydzielonych każdemu producentowi kwot. Subwencje do roślin oleistych będą obniżone do poziomu subwencji do zbóż, przez co będzie możliwe odejście od ograniczającej produkcję we Wspólnocie największej, gwarantowanej powierzchni uprawy, ustalonej w połowie lat dziewięćdziesiątych jako rezultat kompromisu osiągniętego przez Wspólnotę i Stany Zjednoczone w ramach Rundy Urugwajskiej GATT. Reforma ma służyć poprawie wewnętrznej i zewnętrznej konkurencyjności wspólnotowego rolnictwa, wspieraniu produkcji rolnej służącej ochronie

¹⁰ *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*. Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa 2002, s. 2 i n.

naturalnego środowiska i krajobrazu oraz trwałemu zapewnieniu, w wyniku wspierania rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich, godziwych warunków życia ludności rolniczej¹¹.

Zakończona w połowie lat dziewięćdziesiątych Runda Urugwajska GATT – WTO zobligowała Wspólnotę do stopniowego zmniejszania subsydiów eksportowych. Wywóz wielu produktów z dopłatami eksportowymi uniemożliwiają ustalono w Porozumieniu rolnym granice subsydiowania eksportu. Obniżanie cen interwencyjnych ma ułatwiać wzrost eksportu bez subsydiów. Nowym czynnikiem, skłaniającym Wspólnotę do kolejnej reformy wspólnej polityki rolnej, była perspektywa rozszerzenia ugrupowania o kraje Europy Centralnej i Wschodniej i przewidywane w związku z tym większe wydatki na finansowanie rolnictwa. Decyzje dotyczące wspólnej polityki rolnej były niezbędne do ostatecznego przyjęcia przez Radę Europejską planu finansowego (Financial Perspective) Unii Europejskiej na lata 2000–2006. Uwzględniał on zwiększoną pomoc w okresie przedczłonkowskim dla państw kandydujących do Unii (trzy fundusze: ISPA, SAPARD, PHARE II oraz to, że po włączeniu do ugrupowania integracyjnego kraje te będą beneficjentami netto wspólnej polityki rolnej).

Rokowania rolne, tzw. mandatowe w ramach WTO, które zgodnie z ustaleniami Rundy Urugwajskiej rozpoczęły się w 2000 r., będą z pewnością zmierzać do dalszego ograniczenia subsydiowania eksportu. Będzie to dla Wspólnoty nadal jeden z głównych, o ile nie największy problem do negocjacji. Należy spodziewać się, że również problem wewnętrznego wsparcia produkcji rolnej w Unii Europejskiej będzie stanowić, podobnie jak w latach minionych, jedną z trudnych kwestii negocjacyjnych w ramach WTO. Bezpośrednie subwencje wypłacane w ramach reformy z 1992 r. zostały w połowie lat dziewięćdziesiątych wyłączone na mocy ustaleń Rundy Urugwajskiej z uzgodnionej wówczas redukcji wewnętrznego wsparcia produkcji rolnej o 20%¹².

Agenda 2000 umacniała budowany od połowy lat osiemdziesiątych pomost między funkcją produkcyjną a funkcją środowiskową rolnictwa. Przewidziana w niej reforma ma na celu zachęcanie do stosowania metod produkcji rolnej przyjaznych środowisku poprzez wprowadzenie tzw. zasady *cross-compliance*. Oznacza ona uzależnienie płatności bezpośrednich od spełnienia przez rolnika określonych warunków związanych z ochroną środowiska (np. wypłatę niektórych premii dla rolników prowadzących chów bydła mięsnego od spełnienia przez nich wymogu obsady zwierząt). Państwa członkowskie mogą zdecydować o zmniejszeniu bądź – jeśli trzeba – uchyleniu wsparcia, a nawet nałożeniu kar, jeśli wymogi ochrony środowiska nie są przestrzegane.

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej po 2000 r. realizowała podstawową zasadę oddzielania wysokości dopłat i poziomu wsparcia pojedynczego rolnika od wiel-

¹¹ Zob. J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 221 i n.

¹² Por. S. Szumski, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 71 i n.

kości produkcji, liczby posiadanych zwierząt czy powierzchni konkretnej uprawy. Oznacza to odejście od wspierania produkcji na rzecz wsparcia rolnika. Podobnie jak wsparcie przedsiębiorców w zakresie modernizacji i wprowadzania nowych technologii uzupełnia jedynie ich własne zaangażowanie i inicjatywę. System uproszczonych dopłat kompensacyjnych do powierzchni, a nie do produkcji – aczkolwiek na podstawie danych z przeszłości – wprowadzony został jako pierwszy w Polsce. W pełni uniezależnia on wielkość dopłat od wielkości aktualnej produkcji.

Docelowo proponowano likwidację istniejących obecnie form dopłat bezpośrednich i zastąpienie ich jednorazową płatnością. Jest to wyrazem upraszczania systemu, co założono w reformie WPR. Stosowane w Polsce bezpośrednio płatności powierzchniowe są niejako realizacją tego kierunku zmian. Niemniej jednak na pewien czas zostaną jeszcze zachowane dopłaty powiązane z wielkością produkcji, podobnie jak regulacje i określone instrumenty interwencyjne stosowane na poszczególnych rynkach. Zwiększane będą fundusze na wielofunkcyjny rozwój wsi, poprawę jakości żywności, na wprowadzenie nowych standardów produkcyjnych, na poprawę dobrostanu zwierząt, wsparcie dla młodych rolników, a także większe preferencje dla bardziej ekstensywnych i pracochłonnych produkcji. Ewolucja WPR polegała na stopniowym ograniczaniu wsparcia produkcji rolników oraz rozwoju wsi, a zatem na zmianie celów i mechanizmów, lecz nie na zmniejszeniu łącznego wsparcia. Podjęte zostały również pewne środki towarzyszące mające na celu zachęcanie do restrukturyzacji rolnictwa: system wcześniejszej emerytury, pomoc finansowa na zalesianie, stymulująca rolników do przeznaczenia gruntów rolnych na cele produkcji leśnej, oraz specjalna pomoc dla rolników, którzy podporządkowują się szczególnym wymogom dotyczącym ochrony środowiska¹³.

3. Reforma wspólnej organizacji rynków rolnych

W ramach WPR, głównie w latach 60., wyodrębniono ponad 20 europejskich rynków rolnych (EOR) na podstawie kryterium branżowego (np. rynek zbóż, rynek cukru, mleka, owoców i warzyw). Zostały one objęte ochroną prawną na jednakowych we wszystkich państwach członkowskich zasadach określonych w drodze legislacji wspólnotowych. W stosunku do każdego z wyodrębnionych rynków rolnych przewidziano odmienny katalog instrumentów prawnych, znajdujących oparcie w odrębnych regulacjach prawnych. Każdy z wyodrębnionych w ramach WPR rynków branżowych obejmuje zakresem swego działania określone produkty rolne lub grupy takich produktów, wliczone w Aneksie I,

¹³ G. Druesne, *Prawo materialne i polityki wspólnot i Unii Europejskiej*, (tłumaczenie W. Czaplinski), Warszawa 1996, s. 179 i n.

będącym załącznikiem do traktatu rzymskiego. W Aneksie tym zostały wyszczególnione także inne produkty rolne, dla których nie powołano wspólnej organizacji rynkowej. Do takich produktów zaliczono m.in.: ziemniaki, miody pitne, daktyle, produkty roślinne wykorzystywane w przemyśle perfumeryjnym i farmaceutycznym. Produkty te nie są objęte systemem wspólnych cen rolnych ani też nie są subwencjonowane ze środków wspólnotowych. W odniesieniu do tych produktów znajdują zastosowanie przepisy regulujące wymianę handlową z państwami trzecimi, w tym m.in. dotyczące cel¹⁴. Wspólne organizacje rolne były wprowadzane do końca okresu przejściowego, ale po zakończeniu tego okresu poza zakresem EOR pozostawało kilka grup produktów rolnych, m.in.: baranina, ziemniaki, banany.

Reforma organizacji rynków (EOR) przeprowadzona w latach 2003–2008 najmocniej dotknęła wprowadzanymi ograniczeniami rynek cukru i tytoniu, a reformą – rynek bananów.

3.1. Zboża

W sezonie 2003/2004 rynek zbóż kształtował się pod wpływem przewagi popytu nad podażą. Luka w podaży na skutek spadku zbiorów w 2003 r. do poziomu 23,4 mln t (o blisko 3,5 mln t), przekraczającego spadek ich zużycia (wg ocen ekspertów branży zbożowej, obniżyło się o ok. 1,1 mln t), musi być uzupełniona importem.

Podobną sytuację podażowo-popytową jak w Polsce, w bieżącym sezonie notuje się na światowym rynku zbóż. Według ocen USDA, światowe zbiory zbóż w 2003 r. wyniosły 1473 mln t i były o 3% (o 46 mln t) niższe niż w 2002 r. Były one niewystarczające dla pokrycia zapotrzebowania na ziarno w całym sezonie 2003/2004. O spadku światowej produkcji zbóż zdecydowały m.in. niskie zbiory w całej Europie. W Unii Europejskiej wyniosły one ok. 184 mln t (w tym 92 mln t pszenicy) i były o ok. 12% niższe niż przed rokiem. Wyższe niż w 2002 r. (o 17,5%) były natomiast zbiory zbóż w USA, które wyniosły 348 mln t. W 2005 roku zbiory zbóż ogółem ukształtowały się na poziomie 26,9 mln ton i były o 9,1% niższe w porównaniu do rekordowych zbiorów w roku 2004 (29,6 mln ton). Wobec występującej przewagi podaży nad popytem, Agencja uruchomiła 1 listopada 2005 r. zakupy interwencyjne. W roku gospodarczym 2005/2006 zgromadzono zapas 711,2 tys. ton zbóż. Na ich zakup, przechowywanie i transport wydano 383,5 mln zł. W strukturze **zakupów interwencyjnych** zauważalny był – w porównaniu z poprzednim sezonem gospodarczym – wzrost udziału jęczmienia (z 2 do 17%) i spadek udziału pszenicy (z 82 do 70%)¹⁵.

¹⁴ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna...*, s. 104.

¹⁵ Por. M. Szewczak, R. Sura (red.), *Wspólna Polityka Rolna. Tradycja i nowoczesność*, Lublin 2009, s. 51 i n.

Przeciwdziałając niekorzystnej sytuacji na rynku zbóż, KE wyraziła zgodę na sprzedaż z magazynów interwencyjnych ARR 200 tys. ton pszenicy przeznaczonej do produkcji mąki. Poza bezpośrednimi działaniami interwencyjnymi na rynku zbóż Agencja wypłaciła w ramach obrotu towarowego z zagranicą 1,5 mln zł **refundacji wywozowych** do 55,6 tys. ton, głównie ziarna pszenicy, ze stawką refundacji ustaloną w drodze przetargu. Łączne wydatki Agencji na rynku zbóż wyniosły w omawianym okresie 385 mln zł (25% ogółu poniesionych wydatków)¹⁶.

3.2. Rynek mięsa

Spadek cen trzody chlewnej w ciągu 2003 r. i znaczne zawężenie relacji cen żywca skutkowało ograniczeniem chowu trzody chlewnej. Według danych GUS w końcu listopada 2002 r. pogłowie trzody chlewnej wynosiło 18,4 mln szt., tj. o 2,9% mniej niż rok wcześniej, w tym pogłowie loch prośnych, które zdecydowały o kierunku zmian w produkcji w dłuższej perspektywie było o ok. 7% mniejsze niż przed rokiem. Pogłowie prosiąt i warchlaków zmniejszyło się w tym czasie o ok. 5%. Natomiast pogłowie tuczników było jeszcze o 1,6% liczniejsze niż w listopadzie 2002 r. i o 9% większe niż w lipcu 2003 r. Dane te wskazywały, że produkcja wieprzowiny na początku 2004 r. była jeszcze stosunkowo duża, ale w marcu zaznaczył się już jej spadek, który w kolejnych miesiącach pogłębił się. Szacowano, że w I połowie 2004 r. produkcja mięsa wieprzowego może być o ok. 4% (o ok. 47 tys. t) mniejsza niż w analogicznym roku 2003 i wynieść ok. 1130 tys. t. Przy przewidywanym dalszym wzroście produkcji drobiu sytuacja na rynku mięsa nadal kształtowała się pod wpływem nadwyżki podaży wieprzowiny. Uwzględniając skalę interwencji w 2003 r., tj. realizację zakupów bezpośrednich w wysokości 127 tys. t półtuszy wieprzowych i dopłaty do eksportu 40 tys. t półtuszy oraz wzrost spożycia tego mięsa, nadwyżka podaży wieprzowiny w I połowie 2003 r. wyniosła ok. 80 tys. t, w tym w okresie styczeń–kwiecień ok. 70 tys. t¹⁷.

Podstawą wsparcia tego rynku było subsydiowanie eksportu do krajów trzecich. Zakupy i sprzedaż interwencyjną wołowiny oraz prywatne przechowywanie wieprzowiny Komisja Europejska dopuszcza w przypadku niesprzyjającej sytuacji na rynku. Niekorzystne uwarunkowania ekonomiczne na rynku wołowiny, występujące na przestrzeni wielu lat poprzedzających przystąpienie do UE, były przyczyną utrzymującej się spadkowej tendencji pogłowia bydła. Nieograniczony dostęp do wspólnego rynku oraz znacznie niższe od unijnych krajowe ceny bydła spowodowały wzrost wywozu wołowiny (głównie do krajów UE). Rosnący eksport sprzyjał gwałtownemu wzrostowi jej cen i ożywieniu produkcji żywca wołowego na rynku krajowym. W omawianym okresie polscy eksporterzy skorzystali rów-

¹⁶ Biuletyn Informacyjny, grudzień 2006, nr 12 (186), Agencja Rynku Rolnego.

¹⁷ Strona internetowa : www.fapa.com.pl

niez z 27,5 mln zł **refundacji wywozowych** przy sprzedaży 9,9 tys. ton wołowiny do krajów trzecich.

Na rynku wieprzowiny, wobec ciągłego wzrostu produkcji, Agencja podejmowała działania zmierzające do objęcia unijnymi **dotacjami wywozu półtuszy wieprzowych** (asortymentu o największym wolumenie w polskim eksporcie), a także uruchomienia mechanizmu **dopłat do prywatnego przechowywania wieprzowiny**. Ze względu na to, że KE nie znalazła przesłanek do uruchomienia dodatkowego wsparcia, Agencja wypłacała **refundacje wywozowe do przetworów wieprzowych**. W roku finansowym 2006 wypłacono 9,1 mln zł refundacji, obejmując nimi 8,1 tys. ton wyeksportowanych przetworów. W porównaniu do roku finansowego 2005 zarówno wartość wypłat, jak i ilość przetworów objętych refundacjami zwiększyły się ponad 3-krotnie. W stosunku do przewidzianych w budżecie unijnym (w roku finansowym 2006) wydatków na refundacje wywozowe do mięsa, dopłaty do wyeksportowanej wołowiny stanowiły 4,4%, a do przetworów wieprzowych – 5%¹⁸. **Na rynku drobiu i jaj** wypłacono refundacje w wysokości 1,9 mln zł, w tym najwięcej na refundacje do wywozu kurcząt (54%). Wywożono je głównie na Białoruś i Ukrainę.

Skala wywozu i wypłat refundacji do mięsa czerwonego i drobiu mogłyby być dużo większe, gdyby nie obniżanie przez KE stawek **refundacji wywozowych** do wołowiny, a także zamknięcie (od listopada 2005 r.) rosyjskiego rynku dla polskiego mięsa.

3.3. Susz paszowy

W ramach WPR Agencja stosuje **dopłaty do produkcji suszu paszowego**, które są realizowane w ramach krajowego gwarantowanego limitu wynoszącego 13 538 ton. Realizacja tych dopłat opiera się na systemie zaliczkowym. Ostateczna wysokość dopłaty za dany rok gospodarczy jest ustalana przez KE po jego zakończeniu i uzależniona od stopnia przekroczenia gwarantowanego limitu produkcji w danym państwie członkowskim. W roku finansowym 2006 wypłacono 0,7 mln zł siedmiu przedsiębiorstwom przetwórczym zatwierdzonym przez ARR¹⁹.

3.4. Rynek mleka

Unia Europejska jest największym rynkiem produktów mleczarskich. Jej udział w światowej produkcji mleka wynosi ponad 23%. Większość obrotów handlowych ma jednak charakter wewnętrzny i odbywa się na rynku unijnym²⁰. Produkcja

¹⁸ Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w Polsce w liczbach, (2004): Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

¹⁹ www.wpr.pl (12.12.2009).

²⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1787/2003 z 29 września 2003 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1255/1999 w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.

mleka w UE jest droga a ceny produktów mleczarskich wyższe niż ceny światowe. Wspólna Polityka Rolna, która obejmuje ten rynek swymi mechanizmami, umożliwia zbyt nadwyżek mleka i jego produktów. Unijne agencje płatnicze (w Polsce ARR), administrując mechanizmami WPR, prowadzą m.in. działania związane z interwencyjnym zakupem i sprzedażą, udzielaniem dopłat do prywatnego przechowywania, przetwórstwa i konsumpcji. Pozwala to na utrzymanie równowagi na całym rynku mleka i przetworów mlecznych w Unii Europejskiej²¹.

Mechanizm ma na celu utrzymanie równowagi na rynku masła w Unii Europejskiej poprzez skup sezonowych nadwyżek i sprzedaż zgromadzonych zapasów interwencyjnych w okresie zmniejszonej podaży masła na rynku UE. Komisja Europejska uruchamia interwencyjne zakupy masła w okresie od 1 marca do 31 sierpnia w sytuacji, gdy cena rynkowa masła w danym kraju członkowskim w ciągu dwóch kolejnych tygodni jest niższa niż 92% ceny interwencyjnej.

Zakup masła jest dokonywany²²:

- po ustalonej cenie równej 90% ceny interwencyjnej – dla zakupu prowadzonego w ramach limitów określonych przez Komisję Europejską,
- po cenie z przyjętych ofert – dla zakupu prowadzonego przy zastosowaniu procedury przetargowej.

Tabela 1. Ceny interwencyjne masła

Okres	Cena interwencyjna w euro/100 kg
1.07.2006–30.06.2007	259,52
od 1.07.2007	246,39

Źródło: rozporządzenie Rady (WE) nr 1787/2003 z 29 września 2003 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1255/1999 w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.

Tabela 2. Limit zakupu w UE

Rok	Limit w tonach
2007	40 000
2008	30 000

Źródło: rozporządzenie Rady (WE) nr 1787/2003 z 29 września 2003 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1255/1999 w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.

²¹ M. Wroński, *Mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej na rynku mleka i przetworów mlecznych*, Biuletyn Informacyjny, Agencja Rynku Rolnego.

²² Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2771/1999 z 16 grudnia 1999 r. (z późn. zm.).

W 2006 roku ARR wystawiła certyfikaty dotyczące 1616,8 ton masła przeznaczonego do wykorzystania w mechanizmach WPR w innych państwach członkowskich UE. W celu uzyskania zezwolenia producent jest zobowiązany do złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na wykorzystanie kazeiny i kazeinianów do produkcji serów wraz ze stosownym dokumentem, z którego wynika, że stosowanie kazeiny i kazeinianów jest niezbędne do wytwarzania typu sera wymienionego we wniosku (receptura, norma itp.). Łączna waga kazeiny i kazeinianów wykorzystanych do produkcji ww. typów serów nie może przekroczyć 5% ogólnej wagi serów wyprodukowanych w okresie 6 kolejnych miesięcy. W zakresie monitoringu wykorzystania kazeiny i kazeinianów do produkcji serów ARR przeprowadza kontrole w zakładach produkujących sery. W 2007 roku ARR przeprowadziła kontrole w ok. 200 zakładach produkujących sery. Zostały one przeprowadzone zarówno w zakładach posiadających zezwolenie, jak i w zakładach, które tego zezwolenia nie posiadają. Popyt na masło skoncentrowane wśród konsumentów i zakładów zbiorowego żywienia jest niewielki. Z programu tego korzystają najczęściej Niemcy, Wielka Brytania, Belgia, Austria, Holandia oraz Włochy²³. Programem dopłat objęte jest masło skoncentrowane o minimalnej zawartości tłuszczu 96%. Masło skoncentrowane musi być wyprodukowane w zakładach spełniających obowiązujące wymagania sanitarno-weterynaryjne UE oraz zapakowane w opakowania oznakowane zgodnie z przepisami UE.

Dopłaty są udzielane:

- przez państwo członkowskie, na którego terenie zostanie wyprodukowane – z masła lub śmietanki – masło skoncentrowane,
- producentom masła skoncentrowanego wybranym w drodze przetargu otwartego.

W 2006 roku w UE zaakceptowano oferty przetargowe na łączną ilość ok. 11 950 ton masła skoncentrowanego. Celem tego programu było m.in. zwiększenie popytu na odtłuszczone mleko²⁴. Przedmiotem dopłat jest odtłuszczone mleko wyprodukowane w zakładach spełniających obowiązujące wymagania sanitarno-weterynaryjne UE i zawierające nie więcej niż 0,1% tłuszczu. Warunkiem uczestnictwa jest uzyskanie autoryzacji przez producenta kazeiny lub/i kazeinianów. Od 11 października 2006 r. stawka dopłaty wynosi 0,00 euro/100 kg odtłuszczonego mleka. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Komisji Europejskiej obniżka stawki dopłaty ma charakter czasowy. W 2006 r. o dopłaty ubiegali się przedsiębiorcy z krajów UE-15. Całkowita ilość odtłuszczonego mleka, do której udzielono dopłat, wyniosła ok. 4 268 835 ton²⁵.

²³ Zasady mechanizmu zostały określone w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1898/2005 z 9 listopada 2005 r. (z późn. zm.).

²⁴ Zasady mechanizmu zostały określone w rozporządzeniu Komisji (EWG) nr 2921/1990 z 10 października 1990 r. (z późn. zm.).

²⁵ Por. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1787/2003 z 29 września 2003 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1255/1999 w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.

Celem mechanizmu jest zwiększenie konkurencyjności białka mlecznego w stosunku do białka roślinnego (głównie sojowego)²⁶. Przedmiotem dopłat w ramach tego programu są: odtłuszczone mleko, odtłuszczone mleko w proszku, maślanka, maślanka w proszku, wyprodukowane w zakładach spełniających obowiązujące wymagania sanitarno-weterynaryjne UE. Warunkiem uczestnictwa jest uzyskanie autoryzacji przez producenta mieszanek i/lub pasz złożonych i/lub producenta denaturowanego OMP. Od 20 października 2006 r. stawki dopłat wynoszą 0,00 euro/100 kg. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Komisji Europejskiej, obniżka stawek dopłat ma charakter czasowy. W 2006 r. o dopłaty ubiegali się przedsiębiorcy z krajów UE-15. Całkowita ilość odtłuszczonego mleka, do której udzielono dopłat, wyniosła ok. 320 486 ton.

Agencja Rynku Rolnego administruje także innymi mechanizmami WPR na rynku mleka i przetworów mlecznych: a) dopłatami do prywatnego przechowywania masła, b) dopłatami do prywatnego przechowywania serów, c) dopłatami do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych, d) dopłatami do przetwórstwa masła, masła skoncentrowanego i śmietanki. Szczegółowe informacje dotyczące tych mechanizmów zostały opisane w odrębnych artykułach w niniejszym wydaniu Biuletynu Informacyjnego ARR. Warunki uczestnictwa w poszczególnych mechanizmach WPR oraz wzory formularzy są dostępne na stronie internetowej www.arr.gov.pl

Udzielanie **dopłat do prywatnego przechowywania masła i serów** miało na celu utrzymanie równowagi na rynku tych produktów. W roku budżetowym 2006 Agencja objęła przechowywaniem 78 ton serów (związane z tym koszty zostały rozliczone w roku 2007). ARR wypłaciła jednocześnie 142 tys. zł za przechowywanie 134 ton masła i 168 ton serów zmagazynowanych w 2005 r.

Agencja stosowała **refundacje wywozowe** do mleka w proszku, masła i serów oraz innych produktów mleczarskich. Stabilizowały one w znacznym stopniu sytuację na rynku mleka oraz powodowały wzrost opłacalności produkcji. ARR wypłaciła łącznie 90,9 mln zł refundacji wywozowych do: 26,6 tys. ton mleka w proszku, 12,7 tys. ton masła i oleju maślanego, 9,9 tys. ton serów oraz 0,5 tys. ton innych produktów mleczarskich. Refundacje te stanowiły ok. 66% wydatków poniesionych przez ARR na działalność interwencyjną na rynku mleka.

Celem **dopłat do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych** jest promowanie spożycia tych produktów wśród dzieci i młodzieży uczęszczającej do placówek oświatowych. W roku szkolnym 2005/2006 z programu skorzystało 724 tys. uczniów z 5,3 tys. placówek oświatowych, co oznacza, że uczestniczyło w nim prawie 10% ogółu uczniów. Dopłatami objęto 13,9 tys. ton mleka i jego przetworów, wypłacając 9,3 mln zł (3% budżetu UE przeznaczanego na ten program).

²⁶ Zasady mechanizmu zostały określone w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2799/1999 z 17 grudnia 1999 r. (z późn. zm.).

Agencja Rynku Rolnego administrowała również **systemem kwotowania produkcji mleka** w ramach przyznanej Polsce krajowej ilości referencyjnej w wysokości 8964 tys. ton. W roku kwotowym 2005/2006 krajowa ilość referencyjna dostaw hurtowych mleka wynosiła 8729,7 tys. ton. Po dokonaniu konwersji niewykorzystanej w roku kwotowym 2005/2006 krajowej rezerwy sprzedaży bezpośredniej, przekroczenie krajowej ilości referencyjnej wyniosło 201,1 tys. ton²⁷. W 2006 r. na rynku mleka i jego przetworów zwiększały się, tak jak w latach poprzednich, skala oraz zakres interwencji. Po raz pierwszy wypłacono dopłaty do prywatnego przechowywania masła. Znacząco wzrosły wypłaty w ramach dopłat do przetwórstwa masła, masła skoncentrowanego i śmietanki (ponad 9-krotnie), zakupów interwencyjnych masła (3-krotnie) oraz dopłat do zakupu masła przez instytucje i organizacje niedochodowe (prawie 2-krotnie). Łącznie na rynku mleka i jego przetworów Agencja wypłaciła **137,4 mln zł**, co stanowiło 2,7% przewidywanych na tym rynku wydatków UE.

3.5. Rynek cukru

Reforma rynku cukru, wprowadzona 1 lipca 2006 r., znacznie ograniczyła dopłaty i zlikwidowała niektóre kwoty. Zachowała interwencję (jako środek przejściowy) przez 4 lata (do roku gospodarczego 2009/2010), przy czym wprowadziła ograniczenia ilościowe zakupów, które dla Polski wyniosły ok. 57 tys. ton rocznie²⁸. Wprowadza ona ponadto nową formę wsparcia, polegającą na dopłatach do prywatnego przechowywania cukru.

W omawianym okresie Agencja realizowała także wypłaty **refundacji wywozowych** do cukru białego (łącznie wywieziono 240 tys. ton cukru z refundacjami na kwotę blisko 365 mln zł – ponad 2-krotnie więcej niż w roku finansowym 2005) oraz **dopłaty do cukru wykorzystywanego w przemyśle chemicznym** (zainteresowanie tym mechanizmem systematycznie wzrastało – ARR wypłaciła 3,4 mln zł, 6-krotnie więcej niż rok wcześniej). Agencja Rynku Rolnego pobierała również **opłaty produkcyjne** od producentów cukru i izoglukozy za rok gospodarczy 2004/2005 (z tytułu raty końcowej i dodatkowej) oraz za rok gospodarczy 2005/2006 (z tytułu raty zaliczkowej). Opłaty produkcyjne w roku finansowym 2006 wyniosły ogółem 197,7 mln zł. W roku finansowym 2006 na rynku cukru wydatkowano **669 mln zł**, co stanowiło 43% ogółu wydatków.

Pomoc restrukturyzacyjna będzie wypłacana w dwóch ratach:

- 40% – w czerwcu roku gospodarczego, którego dotyczy zrzeczenie się kwot,
- 60% – w lutym następnego roku gospodarczego.

Wypłata każdej raty pomocy wymaga wniesienia zabezpieczenia w kwocie równej 120% wysokości danej raty.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Stało się to po uwzględnieniu spóźnionej korekty pewnych nieudolnych działań rządu w tej sferze.

Wysokość pomocy restrukturyzacyjnej w odniesieniu do kwoty, której zrzekł się producent, wynosi:

1. W przypadku dokonania całkowitego demontażu urządzeń produkcyjnych w danych fabrykach²⁹:
 - 730,00 euro na rok gospodarczy 2006/2007 i 2007/2008,
 - 625,00 euro na rok gospodarczy 2008/2009,
 - 520,00 euro na rok gospodarczy 2009/2010.
2. W przypadku dokonania częściowego demontażu urządzeń produkcyjnych w tych fabrykach oraz niewykorzystywania pozostałych urządzeń do wytwarzania produktów objętych wspólną organizacją rynku cukru:
 - 547,50 euro na rok gospodarczy 2006/2007 i 2007/2008,
 - 468,75 euro na rok gospodarczy 2008/2009,
 - 390,00 euro na rok gospodarczy 2009/2010.

Ostatnia wypłata pomocy restrukturyzacyjnej będzie dokonana najpóźniej 30 września 2011 r. Kwota stanowiąca co najmniej 10% przyznanej pomocy restrukturyzacyjnej będzie wypłacana przez producenta plantatorom buraków cukrowych oraz podmiotom świadczącym usługi przy użyciu maszyn rolniczych. Kwota ta będzie rekompensatą strat wynikających z zamknięcia cukrowni, a zwłaszcza strat poniesionych w następstwie utraty wartości wyspecjalizowanych maszyn, które nie będą mogły być wykorzystane do innych celów.

Płatności tytułem wsparcia Agencja Rynku Rolnego będzie wypłacać beneficjentom dwa razy do roku (w marcu i we wrześniu) na wydatki rzeczywiście poniesione, udokumentowane i skontrolowane przez ARR.

W ramach dywersyfikacji w regionach poszkodowanych w wyniku restrukturyzacji przewidziano następujące kwoty:

- 109,50 euro/tonę kwoty cukru, której się zrzeczono w roku 2006/2007 i 2007/2008,
- 93,80 euro/tonę w roku 2008/2009,
- 78,00 euro/tonę w roku 2009/2010.

Łączna kwota pomocy może zostać zwiększona o:

- 50% – gdy z kwoty przyznanej państwu członkowskiemu zrzeczono się ponad 50%, lecz mniej niż 75%,
- kolejne 25% – gdy zrzeczono się co najmniej 75%, lecz mniej niż 100%,
- kolejne 25% – gdy zrzeczono się 100% kwoty.

²⁹ www.arr.gov.pl

Państwo członkowskie	Pomoc na rzecz dywersyfikacji (w euro)	Dodatkowa pomoc na rzecz dywersyfikacji (w euro)	Pomoc przejściowa dla niektórych państw członkowskich (w euro)
Hiszpania	10 196 475,75	–	–
Irlandia	21 818 970,00	21 818 970,00	–
Włochy	85 271 723,40	42 635 861,70	–
Austria	–	–	9 000 000,00
Portugalia	3 856 371,00	1 928 185,50	–
Szwecja	4 660 539,00	–	5 000 000,00

3.6. Polityka strukturalna

Zawarte w traktacie rzymskim odniesienie do potrzeby uwzględnienia strukturalnych i naturalnych różnic występujących pomiędzy regionami rolniczymi wskazują, że WPR powinna zaoferować coś więcej niż tylko system wspierania cen i dochodów rolniczych. Obejmuje ona bowiem cały zespół czynników wpływających długofalowo na: poprawę i racjonalizację struktury obszarowej gospodarstw rolnych, modernizację, reorientację i racjonalizację struktury produkcyjnej gospodarstw, modernizację sfery komercjalizacji i przetwórstwa produktów rolnych, poprawę towarzyszącą gospodarowaniu infrastruktury technicznej, doradztwo rolnicze. W istocie rzeczy świadomość występowania problemów związanych z istnieniem dużej liczby małych gospodarstw rolnych miała miejsce już w czasie pierwszych dyskusji nad kształtem ustawodawstwa rolnego wspólnoty. Stąd też Komisja już wtedy (1962) zaproponowała ustanowienie oddzielnego Europejskiego Funduszu Rozwoju Strukturalnego (*European Fund for Structural Improvement*). Rada zdecydowała jednak o wyłączeniu środków strukturalnych do sekcji orientacji ogólnego Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, kiedy został on podzielony na dwie równe części mocą rozporządzenia Rady nr 17/64³⁰. Sekcja orientacji otrzymała relatywnie niewielką część funduszy WE przeznaczonych na rolnictwo³¹. Jednakowoż rozporządzenie to powołało sekcję orientacji oraz ustanowiło procedurę, zgodnie z którą konkretne projekty wymagające wsparcia powinny być jej przedkładane, początkowo nie powstawały żadne instrumenty polityki strukturalnej. W 1968 r. Komisja przedstawiła memorandum w sprawie reformy rolnictwa w EWG, znane jako plan Mansholta. Jak widzimy reforma funduszy (FEOGA) naprawia tę słabość. Jednocześnie działania po 2000 r. wiążą Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) z polityką strukturalną, ochroną środowiska oraz produkcją ekologiczną.

³⁰ Dz.Urz. WE 1964, s. 117.

³¹ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna...*, s. 139.

3.7. Polityka struktur rolnych i rozwoju obszarów wiejskich

Zaproponowany w 1999 r. w *Agendzie 2000* oraz rozporządzeniu Rady nr 1257/99³² w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej europejski model rolnictwa w zakresie polityki strukturalnej przywiązuje coraz większą wagę do strukturalnego rozwoju obszarów wiejskich. Podstawowymi celami tej polityki są: przyspieszanie przemian w rolnictwie, przywracanie konkurencyjności regionów rolniczych oraz ułatwianie rozwoju i strukturalnych dostosowań obszarów wiejskich o wysokim udziale zatrudnienia lub dochodów rolniczych.

Różnorodne formy wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, które są związane z działalnością rolniczą i jej przekształceniami, dotyczyć mogą następujących zadań (art. 2 rozporządzenia)³³:

- poprawy struktury gospodarstw rolnych i struktur służących przetwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu produktów rolnych,
- przekształceniom i reorganizacji potencjału produkcji rolnej, wprowadzaniu nowych technologii i poprawy jakości produktów,
- zachęcania do prowadzenia produkcji innej niż produkcja żywności,
- trwałego rozwoju lasów,
- zróżnicowania działalności w celu wprowadzenia uzupełniających lub alternatywnych form działalności,
- utrzymywania i wzmocnienia żywych struktur społecznych na obszarach wiejskich,
- rozwoju działalności gospodarczej, utrzymania i tworzenia miejsc pracy w celu zapewnienia lepszego wykorzystania istniejącego potencjału,
- poprawy warunków pracy i życia,
- utrzymania i promocji niskoskładowych systemów gospodarki rolnej,
- zachowania i promocji wysokiej wartości przyrody oraz zrównoważonego rolnictwa, respektującego wymagania w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego.

Instrumenty służące realizacji tych zadań można podzielić na trzy grupy. Do pierwszej z nich należą tzw. instrumenty towarzyszące, wprowadzone jako element reformy WPR w 1992 r. Należą do nich: wcześniejsze emerytury, programy rolno-środowiskowe i zalesianie, a także wsparcie gospodarstw położonych na obszarach upośledzonych. Podobnie jak interwencja rynkowa w ramach WPR, środki towarzyszące finansowane są z sekcji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej i często określa się je mianem drugiego filaru WPR.

Do grupy drugiej zalicza się instrumenty wspierające modernizację i dywersyfikację gospodarstw rolnych. Należą do nich: inwestycje w gospodarstwach

³² Dz.Urz. WE 1999, L 160/80.

³³ Ibidem.

rolnych, środki pomocy dla młodych rolników, środki pomocy skierowane na szkolenia zawodowe, poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych, promocja i konwersacja rolnictwa.

W grupie trzeciej zaliczyć należy środki pomocy służące szeroko rozumianemu rozwojowi obszarów wiejskich i przeznaczone na: melioracje, komasacje gruntów, tworzenie usług związanych z obsługą i prowadzeniem gospodarstwa, marketing produktów rolnych dobrej jakości, podstawowe usługi dla gospodarstw i ludności, 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, odbudowę produkcji zniszczonej przez klęski żywiołowe, zarządzanie finansowe. Instrumenty z drugiej i trzeciej grupy finansowane są z sekcji orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej³⁴.

Dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich jest niezbędne zapewnienie wielofunkcyjności rolnictwa i wsi, zwiększenie funkcji gospodarczych i społecznych wsi, ochrony środowiska na obszarach wiejskich, ograniczenie bezrobocia oraz poprawa warunków życia ludności wiejskiej. Polityka zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich będzie obejmować wszystkie działalności na nich podejmowane (w tym rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, usługi, małą i średnią przedsiębiorczość itp.). Będzie odnosić się także do tak różnorodnych działań, jak rozwój kapitału ludzkiego, ochrona gleb, poprawa gospodarki wodnej, ochrona różnorodności biologicznej, zaopatrzenia wsi w energię, zwiększenie udziału ludności w podejmowaniu decyzji dotyczących wykorzystania zasobów.

Krajowy Program Rozwoju Wsi 2007–2015 (KPRW) będzie podstawowym dokumentem strategicznym opisującym kierunki polityki państwa wobec obszarów wiejskich i ich mieszkańców. Dokument ten wskaże drogę prowadzącą do wyrównywania poziomu i jakości życia mieszkańców wsi z poziomem życia mieszkańców miast.

Prowadzona od lat polityka wobec wsi nie tylko nie doprowadziła do zmniejszenia tej różnicy, wręcz przeciwnie, w ostatnich latach przepaść cywilizacyjna pomiędzy miastem a wsią się pogłębia. Konieczne staje się takie ukształtowanie polityki i jej instrumentów, aby ten proces zatrzymać i istotnie zmienić sytuację na polskiej wsi. Aby tak się stało, potrzebne jest konsekwentne, skoordynowane działanie rządu i administracji publicznej. Obszary wiejskie są integralną częścią kraju, gospodarki narodowej i odpowiedzialność za rozwój obszarów wiejskich ponosi państwo i różne jego agendy. Polityka rozwoju obszarów wiejskich realizowana jest poprzez sektorowe i regionalne strategie i programy. Krajowy Program Rozwoju Wsi umożliwi dobrą koordynację działań prowadzonych przez

³⁴ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna...*, s. 147.

różne instytucje na różnych poziomach i w różnych obszarach. Obszary wiejskie są poddane procesom nieustannych zmian wywołanych przez procesy globalne i regionalne. Potrzebne jest takie zarządzanie zmianą, aby mieszkańcy wsi byli beneficjentami tych procesów, by stali się ich podmiotami, a nie ofiarami. By tak się stało, musimy przede wszystkim wykorzystać szanse rozwojowe, jakie daje Polsce dostęp do polityk Unii Europejskiej zarówno Wspólnej Polityki Rolnej, jak i polityki strukturalnej. Istotne znaczenie w Programie ma Wspólna Polityka Rolna jako polityka sektorowa stanowiąca bazę dla zasobów żywnościowych, ale również determinująca jakość życia na obszarach wiejskich i ochronę walorów środowiska. Rola i znaczenie obszarów wiejskich, w kontekście polityki rolnej, wzrosły szczególnie po ostatnim rozszerzeniu Unii Europejskiej, przy czym wyjątkowe miejsce zajmuje Polska jako kraj o dużym udziale sektora rolnego.

Z punktu widzenia nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013 wspólną politykę rolną można określić jako stabilną. Wydatki w poszczególnych latach aż do roku 2013 są zaplanowane na stałym poziomie (mechanizm dyscypliny finansowej) oraz są przewidywalne w perspektywie średnioterminowej (porozumienie z października 2002 r. i grudnia 2005 r.). W sprawie perspektywy finansowej 2007–2013 osiągnięto konsensus co do udziału Wspólnej Polityki Rolnej. WPR stanowi obecnie łącznie z wydatkami na rozwój obszarów wiejskich 40% budżetu Wspólnoty (65% w roku 1990). W roku 2013 będzie to 35%. W najbliższych latach budżetowych polskie rolnictwo będzie poddane wpływom reformy WPR, dokonującej się w efekcie globalizacji, która będzie wiązała się z redukcją cen instytucjonalnych (interwencyjnych, referencyjnych), refundacji eksportowych i innych preferencji w zamian za płatności bezpośrednie. Polska jako członek Światowej Organizacji Handlu będzie zobowiązana do zastosowania się do porozumienia przyjętego podczas obecnej rundy negocjacyjnej Doha. Postępującą liberalizację światowego handlu żywnością i towarami rolnymi należy rozpatrywać jako szansę, ale i jednocześnie zagrożenie dla polskiego rolnictwa.

Obecna runda rokowań w ramach WTO wymusi istotne zmiany w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych do roku 2013. Wynikałoby to przede wszystkim z ustaleń odnośnie do całkowitej eliminacji subsydiów eksportowych do roku 2013, a także z liberalizacji dostępu do rynku wspólnotowego. Także zobowiązania UE w zakresie krajowego wsparcia, w szczególności w odniesieniu do definicji poszczególnych form wsparcia, mogą mieć wpływ na niektóre rozwiązania w ramach wspólnej organizacji rynków. Istniejące analizy wskazują, iż Wspólne Organizacje Rynków Rolnych mogą być zachowane w obecnym kształcie nie dłużej niż do roku 2013. Przed szczególnie dużym wyzwaniem stoją takie rynki, jak: rynek mleka, wołowiny, cukru, zbóż, a także owoców i warzyw.

3.8. Zasada wzajemnej zgodności (*cross-compliance*)³⁵

W wyniku reformy WPR ustalonej w czasie szczytu w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. uzyskiwanie płatności bezpośrednich przez rolników nie jest uzależnione od wielkości prowadzonej przez nich produkcji. Powstał nowy instrument – *cross-compliance* warunkujący uzyskanie płatności bezpośrednich koniecznością spełnienia szeregu wymagań. Zasada ta określa też kary za nieprzestrzeganie tych wymogów. Do 31 grudnia 2007 r. Komisja ma przedstawić raport nt. stosowania zasady wzajemnej zgodności.

Wymagania. W ramach *cross-compliance* rolnik otrzymujący płatności bezpośrednie będzie musiał od 1.01.2005 r. spełniać określone wymagania w zakresie: standardów ochrony środowiska (5 dyrektyw), zdrowotności ludzi i zwierząt oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt (1 dyrektywa i 2 rozporządzenia). Od 1 stycznia 2006 r. wymagania obejmują kolejne standardy dotyczące: zdrowotności ludzi, zwierząt i roślin (2 dyrektywy i 2 rozporządzenia) oraz notyfikacji o chorobach zwierzęcych (3 dyrektywy). Od 1 stycznia 2007 r. także wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt (3 dyrektywy). Ogółem jest to 14 dyrektyw i 4 rozporządzenia związane z ochroną środowiska, bezpieczeństwem żywności, dobrostanem zwierząt.

Ponadto rolnik będzie musiał utrzymywać ziemię w dobrej kulturze rolnej, zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Minimalne wymagania w tym zakresie zastaną ustalone przez państwa członkowskie na poziomie kraju lub regionu, przy uwzględnieniu krajowych/regionalnych: uwarunkowań klimatyczno-glebowych, wykorzystania gruntów, praktyk w zakresie zmianowania, metod gospodarowania oraz struktury gospodarstw. Te minimalne wymagania dotyczyć będą 4 zagadnień:

- 1) erozji gleb,
- 2) substancji organicznych w glebie,
- 3) struktury gleb,
- 4) zarządzania gospodarstwem.

Wymienionych wymagań, związanych z utrzymaniem ziemi w dobrej kulturze rolnej i zgodnie z wymogami ochrony środowiska, nie należy utożsamiać z wymogami zwykłej dobrej praktyki rolniczej stosowanej w ramach rozporządzenia Rady 1257/1999³⁶ oraz z wymogami stosowanymi do przedsięwzięć rolno-środowiskowych, w przypadku których są one wyższe niż zwykła dobra praktyka rolnicza, stosowanie której wprowadza powyższe rozporządzenie.

Kontrola. Sprawdzanie przestrzegania wymogów w zakresie ochrony środowiska, zdrowotności ludzi, roślin i zwierząt, identyfikacji i rejestracji zwierząt,

³⁵ Termin *cross-compliance* jest różnie tłumaczony na język polski: jako zasada wzajemnej zgodności, współzależności, krzyżowej zgodności, itp., dlatego autorzy najczęściej posługują się nazwą angielską.

³⁶ Rozporządzenie z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFORG), zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia.

a także wymogów związanych z utrzymaniem ziemi w dobrej kulturze rolnej, zgodnie z wymogami ochrony środowiska, będzie dokonywane w trakcie audytów wybranych gospodarstw.

Kontrolą na miejscu będą objęte gospodarstwa wylosowane w ramach standardowej obowiązkowej próby w systemie IACS³⁷. Próba ta ma zawierać przynajmniej 1 z gospodarstw rolnych w kraju. Będzie obowiązywała określona procedura kontroli:

1. Wylosowana 5% próba gospodarstw poddana kontroli w ramach IASC zostanie przesłana instytucjom, które mają przeprowadzić kontrolę *cross-compliance*;
2. Każda instytucja może być jedną spośród dwóch metod kontroli bądź je połączyć:
 - 1 metoda – instytucja sama przeprowadza własną analizę ryzyka na otrzymanej 5% próbie i określa przynajmniej 20% (co odpowiada 1% całkowitej liczby gospodarstw) gospodarstw, które poddaje kontroli. W przypadku wymogu notyfikacji o chorobach zwierzęcych obowiązek ten trzeba wypełnić wyłącznie w wypadku choroby;
 - 2 metoda – instytucja nie korzysta z próby IACS, ale tworzy własną listę gospodarstw do kontroli, na podstawie własnych kryteriów ryzyka. Lista ta musi zawierać co najmniej 1% wszystkich gospodarstw rolnych (które uzyskują płatności bezpośrednio).

Dla poprawy efektywności kontroli instytucje kontrolujące określony standard będą mogły pominąć w kontroli rolnika – beneficjenta płatności, a kontrolować innych uczestników łańcucha żywnościowego (rzeźnie, handel, dostawców). W rezultacie 1% rolników zostaje sprawdzonych, tyle że w sposób pośredni.

Kary. Kary za nieprzestrzeżenie zasady *cross-compliance* są zróżnicowane w zależności od charakteru wykroczenia i jego skutków, i polegają na obniżeniu należnych płatności, wyłącznie z wykluczeniem rolnika z systemu płatności. Redukcja dotyczy kwot płatności pomniejszonych o ewentualne zastosowanie instrumentu modulacji i instrumentu dyscypliny finansowej i nie może przekroczyć kwoty zależnych płatności.

Kary są następujące: 1. Zaniedbywanie skutkuje redukcją płatności o maksymalnie 5%, a w przypadku powtarzającego się zaniedbania – o 15%; 2. Celowe nieprzestrzeżenie wymogów zasady współzależności skutkuje co najmniej 20% redukcją płatności, a w skrajnym przypadku może powodować wykluczenie rolnika z jednego lub więcej programów pomocowych na 1 rok lub dłuższy okres.

Środki finansowe pochodzą z nałożonych kar zasilą Sekcję Gwarancji Funduszu EAGGF³⁸. 25% tych środków będzie mógł zatrzymać kraj członkowski.

³⁷ Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli.

³⁸ Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – (EAGGF – European Agriculture Guidance and Guarantee Funds).

4. Nowy system płatności – promocja rolnictwa zrównoważonego, bardziej zorientowanego na rynek

Najważniejszym elementem reformy WPR jest oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji (ang. *decoupling*). Płatność nie będzie pochodną wielkości produkcji, a jej wysokość będzie zależała od powierzchni gospodarstwa oraz od spełnienia przez nie standardów ochrony środowiska, weterynaryjnych, jakościowych i innych. Nowy system jednolitej płatności obszarowej ma w intencji twórców reformy promować rolnictwo zrównoważone i zorientowane na rynek. To rolnik będzie decydował o tym, co, jak i ile produkować. Obecnie rolnik wytwarza często nie to, na co występuje popyt zgłaszany przez konsumentów, ale to, do produkcji czego przysługują dopłaty bezpośrednie. Powoduje to występowanie nadmiernej podaży wielu produktów rolnych oraz negatywnie oddziałuje na środowisko naturalne. W myśl postanowień reformy z Luksemburga państwo członkowskie będzie mogło wybrać pomiędzy dwoma systemami płatności:

- jednolitą płatnością na gospodarstwo (JPG),
- jednolitą płatnością regionalną (JPR).

Dopłaty bezpośrednie w obecnym kształcie zostaną zatem zniesione i zastąpione nowym systemem płatności.

Jednolita płatność na gospodarstwo

Płatność ta zastąpi większość płatności funkcjonujących w ramach organizacji różnych rynków rolnych UE. W rezultacie większość płatności bezpośrednich w Unii będzie oddzielona od produkcji, tzn. ich otrzymywanie nie będzie uwarunkowane koniecznością prowadzenia określonych upraw lub chowem określonych zwierząt w gospodarstwie.

Jednolita płatność na gospodarstwo będzie oddzielona od produkcji. Gospodarstwo będzie ją otrzymywało niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności, a nawet wtedy, gdy nie będzie prowadziło produkcji rolnej. Kwota JPG będzie równa średniej wysokości dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez gospodarstwo w okresie referencyjnym 2000–2002. Obszarem, który nie będzie brany pod uwagę przy wyliczaniu wysokości JPG, będą użytki rolne przeznaczone pod uprawy wieloletnie, lasy i ziemia użytkowana w celach nierolniczych. Od 2007 r. premie mleczne i płatności dodatkowe do mleka będą wliczane do JPG. Państwo członkowskie samodzielnie decyduje o włączeniu części lub całości premii mlecznej do JPG od 2005 r. W przypadku rolników niemających w okresie referencyjnym użytków rolnych, ale otrzymujących premie zwierzęce, wartość JPG będzie równa średniej wielkości płatności z okresu referencyjnego.

Istotnym elementem nowego mechanizmu płatności dla gospodarstw jest możliwość wyłączenia przez państwo członkowskie spod JPG części upraw oraz płatności do produkcji zwierzęcej. Wyłączenia będą stosowane wtedy, gdy istnieje

uzasadniona obawa zaprzestania przez gospodarstwa produkcji w przypadku uniezależnienia wysokości wsparcia od wielkości tej produkcji⁶. Ponadto kraje członkowskie uzyskają prawo do wprowadzenia dodatkowych dopłat do tych kierunków produkcji, które są ważne ze względu na ochronę środowiska przyrodniczego oraz poprawę jakości wytwarzanych produktów.

Spod JPG będzie mogło być wyłączone 25% obecnych płatności w sektorze upraw polowych lub alternatywnie 40% uzupełniających płatności dla pszenicy durum. W przypadku hodowli owiec i kóz do 50% premii, a w sektorze wołowym do 100% premii ubojowych na cielęta.

Nowe płatności oddzielone od produkcji nie będą zachęcały rolników do jej nadmiernego zwiększania, a tym samym przyczynią się do ochrony zasobów naturalnych oraz do promocji rolnictwa zrównoważonego. Co równie istotne, system jednolitej płatności na gospodarstwo stanowi odpowiedź na zarzuty formułowane pod adresem UE na forum Światowej Organizacji Handlu o nadmierne subsydiowanie produkcji rolnej. W nowym systemie rolnicy przy podejmowaniu decyzji produkcyjnych w większym stopniu będą się kierowali potrzebami konsumentów niż wielkością wsparcia UE dla różnych rodzajów produkcji. JPG będzie służyła zwiększeniu efektywności produkcji rolnej i lepszej alokacji zasobów produkcyjnych w gospodarstwach.

Jednolita płatność regionalna

Kraj członkowski zamiast na JPG może się zdecydować na wprowadzenie jednolitej płatności regionalnej. Państwo członkowskie będzie mogło podzielić swoją kopertę regionalną pomiędzy wszystkich rolników z danego regionu, również tych, którzy nie otrzymywali wsparcia w okresie referencyjnym.

System jednolitej płatności regionalnej umożliwi stosowanie dopłat o identycznej wysokości do wszystkich rodzajów użytków rolnych. Płatność będzie mogła być zróżnicowana – inna na trwałe użytki zielone, inna na pozostałe uprawiane obszary. Podobnie jak w przypadku JPG, spod JPR będą wyłączone uprawy wieloletnie, lasy i ziemia użytkowana w celach nierolniczych. Zaletą tego systemu jest możliwość włączenia premii mlecznych do JPR już od 2005 roku.

Paradoksalnie, wynegocjowane w Kopenhadze warunki integracji polskiego rolnictwa z UE, a zwłaszcza system płatności obszarowych, są bliższe założeniom reformy WPR niż reguły, według których są wspierane gospodarstwa w starych państwach członkowskich. W Polsce wysokość dopłat bezpośrednich jest funkcją powierzchni gospodarstwa, a nie wielkości produkcji³⁹. Uproszczony system przyznawania dopłat bezpośrednich jest bardzo bliski systemowi JPG, jak i JPR. W tym sensie oddzielenie wysokości dopłat od wielkości produkcji będzie dla polskich rolników jedynie lekką modyfikacją obecnie funkcjonują-

³⁹ Regionalizacja systemu płatności w Polsce, FAPA, Warszawa 2005.

cego systemu. Zaproponowany przez Komisję nowy system wsparcia gospodarstw jednoznacznie wskazuje na odejście od promowania rolnictwa przemysłowego na rzecz zrównoważonej produkcji rolnej. Postawienie przez Komisję na jakość, a nie na ilość, leży w interesie polskich rolników. Model rolnictwa zrównoważonego, w którym usiłuje się pogodzić prowadzenie opłacalnej ekonomicznie produkcji rolnej z zachowaniem bogactwa środowiska naturalnego oraz zapewnieniem wysokiej jakości żywności, leży w interesie polskich rolników. Poszczególne propozycje w ramach reformy WPR wydają się więc zgodne z potencjałem strukturalnym polskiego rolnictwa.

5. Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku

5.1. Założenia ogólne

Wspólna Polityka Rolna, historycznie pierwsza spośród wspólnych polityk społeczno-ekonomicznych Wspólnot Europejskich, na przestrzeni kilku dziesięcioleci podlegała ciągłej ewolucji. Zmieniające się uwarunkowania zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne wymagały sprostania wielu wyzwaniom, co odzwierciedlały kolejne reformy tej polityki. Najważniejsze z nich obejmują reformę MacSharry'ego z 1992 r., uzgodnioną w 1999 r. Agendę 2000 oraz przeprowadzoną w 2003 r., a więc tuż przed akcesją Polski do UE – reformę z Luksemburga, która obok postanowień dotyczących kształtu WPR do 2013 r., zobowiązała również Wspólnotę do przeprowadzenia oceny funkcjonowania tej polityki (ang. Health-Check) w latach 2007–2008.

Od momentu uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej Polska współdecyduje o zmianach Wspólnej Polityki Rolnej, czego potwierdzeniem jest udział w kolejnych modyfikacjach tej polityki (reformy poszczególnych rynków rolnych: cukru w 2006 r., owoców i warzyw oraz wina w 2007 r., Health-Check 2007–2008). Już dziś wiadomo, że nieuniknione będą dalsze zmiany, które istotnie wpłyną na kształt polityki rolnej UE w dłuższej perspektywie, w szczególności po 2013 r. Uwidocznili to także zakończony w listopadzie 2008 r. przegląd Wspólnej Polityki Rolnej (Health-Check), wskazując na potrzebę dalszych dostosowań tej polityki do nowych długoterminowych wyzwań.

Debata polityczna na temat kształtu Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. została zapoczątkowana przez prezydentkę francuską jeszcze w trakcie trwania Health-Check, tj. podczas nieformalnego spotkania ministrów UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dniach 21–23 września w Annecy (Francja). W czasie posiedzenia Rady w dniu 28 listopada 2008 r., podjęto próbę wypracowania Konkluzji Rady w sprawie WPR po 2013 r. na podstawie wniosków z dyskusji przeprowadzonej we wrześniu w Annecy. Podstawą aktywnego udziału Polski w ówczesnej dyskusji o przyszłości WPR był dokument pt. *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku – założenia i wstępne propozycje*, przygotowany przez

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi i przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 21 listopada 2008 r. Dokument ten był także przedmiotem konsultacji, w trakcie których Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi otrzymało uwagi i propozycje od licznych respondentów, w tym od organizacji społecznych oraz instytucji naukowych zajmujących się problematyką rolnictwa i obszarów wiejskich. Istotnym elementem tych konsultacji była konferencja pt. *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku*, z udziałem ministra rolnictwa i rozwoju wsi oraz przedstawicieli środowiska naukowego i organizacji rolniczych, która miała miejsce w dniu 26 stycznia 2009 r. w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego.

Kolejnym ważnym wydarzeniem w kontekście trwającej debaty nad przyszłością Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. była zorganizowana w dniach 28–29 kwietnia 2009 r. w Warszawie międzynarodowa konferencja pt. *Rolnictwo i obszary wiejskie – 5 lat po akcesji Polski do Unii Europejskiej*. W spotkaniu udział wzięło około 300 uczestników z 21 państw, w tym komisarz ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich – Mariann Fischer-Boel, przewodniczący Komisji Parlamentu Europejskiego ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Neil Parish, a także ministrowie rolnictwa z czterech państw UE (Finlandia, Litwa, Polska, Węgry). W pierwszym dniu konferencji dyskusję podjęli przedstawiciele instytucji naukowych, którzy przybliżyli efekty członkostwa w UE w obszarze rolnictwa i rozwoju wsi oraz poruszyli kwestie związane z nowymi wyzwaniami dla Wspólnej Polityki Rolnej. Obrady w drugim dniu miały natomiast bardziej polityczne ukierunkowanie. Głos w dyskusji zabrali wówczas zarówno przedstawiciele Komisji Europejskiej, prezydencji czeskiej, Parlamentu Europejskiego, jak również przedstawiciele administracji państwowej oraz polskiej sceny politycznej.

Ważnym etapem prac nad polską propozycją odnośnie do wspólnych zasad i założeń dla przyszłej polityki rolnej w Unii Europejskiej jest *stanowisko rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku*. Stanowisko to będzie prezentowane przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej na forum Unii Europejskiej w celu przekonania innych państw do przyjętych w nim założeń oraz uzyskania poparcia dla polskich postulatów w ramach Wspólnoty. Niniejszy projekt stanowiska rządu był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych, a następnie przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 26 maja 2009 r., a także zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 12 czerwca 2009 r.

5.2. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) a rynek

PROW został zasadniczo zmodernizowany w roku 1999, kiedy w miejsce kilkunastu aktów prawnych wprowadzono jedno rozporządzenie. Dopiero jednak ustanowienie EFRROW istotnie poprawiło efektywność programu. Spójrzmy jak kształtowała go w ostatnich latach Komisja i Rada w kontekście całej WPR.

15 lipca 2007 r. Rada zmieniła decyzję ustanawiającą kwotę wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na okres 1 stycznia 2007 r. – 31 grudnia 2013 r., jej podział na poszczególne lata oraz minimalną kwotę, która zostanie skoncentrowana w regionach kwalifikujących się w ramach celu konwergencji. W myśl tej decyzji zmieniającej – przydzielone środki, które nie zostały wykorzystane w roku budżetowym 2007, zostały ponownie przydzielone na okres 1 stycznia 2008 r.–31 grudnia 2013 r. Komisja uruchomiła następnie Europejską Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Przedmiotowa sieć, łącząc osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki, pracowników administracji, środowisko naukowe i inne osoby zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich, pochodzące z różnych państw członkowskich, ułatwi wymianę poglądów, informacji i doświadczeń, tak aby unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich nadal odpowiadała wyzwaniom XXI w.⁴⁰

Jakość produktów rolnych. 29 września 2007 r. Rada zmieniła rozporządzenie w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych, które będzie stosowane od dnia 1 stycznia 2009 r. Zmiana przesuwa termin obowiązkowego stosowania logo UE, które musi znajdować się na opakowaniach żywności paczkowanej od 1 lipca 2010 r. Komisja przyjęła zieloną księgę zatytułowaną „Jakość produktów rolnych: normy jakości produktów, wymogi w zakresie produkcji rolnej, systemy jakości”. Przedmiotowa zielona księga zapoczątkowała konsultacje społeczne w sprawie rozwoju polityki jakości produktów rolnych. Dokonuje przeglądu norm, programów zapewniania jakości i certyfikacji oraz systemów etykietowania obecnie obowiązujących w Unii. W zielonej księdze postawiono także wiele pytań, co trzeba zrobić, aby jak najlepiej wykorzystać siłę wspólnotowego rolnictwa oraz podnieść świadomość konsumentów w zakresie oferowanych im produktów⁴¹.

Ceny produktów rolnych i związane z nimi środki. 20 maja 2008 r. Komisja przyjęła komunikat zatytułowany „Reakcja na kwestię wzrostu cen żywności – Wskazówki dotyczące działania na szczeblu UE”. Przedmiotowy komunikat zawiera analizę różnych czynników przejściowych i strukturalnych leżących u podstaw niedawnego wzrostu cen żywności, prognozy dotyczące możliwych przyszłych trendów cenowych oraz przegląd skutków na poziomie krajów i gospodarstw domowych zarówno wewnątrz Unii, jak i na poziomie światowym. W komunikacie tym przedstawiono propozycje działań, które mogłaby podjąć Unia Europejska w odpowiedzi na wzrost cen żywności. Inicjatywy te obejmują trzy uzupełniające się rodzaje działań: 1) mające na celu złagodzenie krótko- i średniookresowych skutków gwałtownego wzrostu cen żywności, 2) mające na

⁴⁰ Por. odnośne akty prawne: rozporządzenie (WE) nr 146/2008 (Dz.Urz. L 46 z 21.2.2008); rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.Urz. L 270 z 21.10.2003); rozporządzenie (WE) nr 637/2008 (Dz.Urz. L 178 z 5.7.2008) oraz rozporządzenie (WE) nr 615/2008 (Dz.Urz. L 168 z 28.6.2008).

⁴¹ Zob. rozporządzenie (WE) nr 1009/2008 (Dz.Urz. L 276 z 17.10.2008); rozporządzenie (WE) nr 967/2008 (Dz.Urz. L 264 z 3.10.2008); rozporządzenie (WE) nr 834/2007 (Dz.Urz. L 189 z 20.7.2007).

celu długoterminowe zwiększenie dostaw rolnych i zapewnienie bezpieczeństwa żywności oraz 3) mające stanowić wkład w światowe starania zmierzające do złagodzenia negatywnych konsekwencji wzrostu cen dla uboższych mieszkańców świata. W rezolucji z 22 maja 2008 r. w sprawie wzrostu cen żywności Parlament Europejski podkreślił fundamentalny charakter prawa do żywności i konieczność poprawy stałego dostępu wszystkich ludzi do żywności w ilościach, które wystarczają do aktywnego i zdrowego życia. W tym kontekście Komisja przedstawiła wniosek dotyczący stworzenia specjalnego instrumentu finansowego o budżecie wynoszącym miliard euro w celu wsparcia rolników w krajach rozwijających się. Został on przyjęty przez Parlament Europejski i Radę w dniu 16 grudnia 2008 r.⁴². Następnie Komisja przyjęła wniosek dotyczący zmiany wspólnotowego programu dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie, sugerując uproszczenie procedur administracyjnych i poprawę zarządzania. Rada Europejska wezwała Komisję do zbadania przyczyn wzrostu cen żywności w Europie, zawierając plan działania na rzecz usprawnienia funkcjonowania łańcucha dostaw żywności⁴³.

Wspólna organizacja rynków. W 2008 r. przyjęto wiele wniosków legislacyjnych dotyczących zmiany lub uproszczenia obowiązującego prawodawstwa w sektorze napojów spirytusowych, mleka, lnu i konopi, wina, tytoniu i bawełny. W odniesieniu do napojów spirytusowych Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych oraz uchylające obowiązujące rozporządzenie. Nowe rozporządzenie ma pomóc producentom we wprowadzaniu ich produktów na rynek, zapewniając jednocześnie konsumentom większą przejrzystość. Rada zwiększyła o 2% produkcję mleka w Unii Europejskiej. Ponadto Komisja uruchomiła w europejską kampanię na rzecz picia mleka w szkołach w celu kształtowania dobrych nawyków żywieniowych⁴⁴.

W następstwie reformy europejskiego sektora wina, którą dopełniło opublikowanie rozporządzenia, Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia o jednolitej WOR w celu włączenia do niego również zmian wprowadzonych w przedmiotowym sektorze⁴⁵. Komisja przyjęła zalecenie mające na celu rozpoczęcie negocjacji z Międzynarodową Organizacją ds. Winorośli i Wina w sprawie ewentualnego przystąpienia do niej Wspólnoty Europejskiej.

⁴² Por. kolejno: COM(2008) 321 (Dz.Urz. C 10 z 15.1.2009); COM(2008) 450. Zob. dział V, rozdział 3, podrozdział „Polityka rozwoju”, część „Aspekty ogólne” sprawozdania oraz rozporządzenie (WE) nr 1337/2008 (Dz.Urz. L 354 z 31.12.2008).

⁴³ Por. COM(2008) 563; COM(2008) 821.

⁴⁴ Rozporządzenie (WE) nr 110/2008 (Dz.Urz. L 39 z 13.2.2008); rozporządzenie (WE) nr 248/2008 (Dz.Urz. L 76 z 19.3.2008); rozporządzenie (WE) nr 247/2008 (Dz.Urz. L 76 z 19.3.2008).

⁴⁵ Rozporządzenie (WE) nr 361/2008 (Dz.Urz. L 121 z 7.5.2008).

5.3. Reforma finansowania WPR

W perspektywie finansowej 2007–2013 w miejsce istniejącego dotychczas Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (FEOGA), będącego częścią budżetu UW przeznaczoną na WPR, utworzono dwa europejskie fundusze rolnicze:

- **Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji**, mający finansować gł. środki rynkowe oraz
- **Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich**, zwany dalej EFRROW, powołany w celu finansowania programów rozwoju obszarów wiejskich.

Ogólną rolę Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich określa artykuł 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20.09.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)⁴⁶, zgodnie z którym EFRROW ma przyczyniać się do wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terytorium całej Wspólnoty, uzupełniając politykę wsparcia rynku i wsparcia dochodów w ramach wspólnej polityki rolnej, politykę spójności oraz wspólną politykę rybołówstwa. Rozporządzenie Rady nr 1698/2005 określa podstawowe zasady polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013, a także instrumenty, z jakich mogą korzystać państwa członkowskie i regiony w jej zakresie. Zgodnie z punktem 50 jego preambuły wspólnotowa polityka rozwoju obszarów wiejskich 2007–2013 ma się opierać na doświadczeniach zebranych podczas wdrażania inicjatywy wspólnotowej Leader, która „po przejściu przez trzy okresy programowania osiągnęła poziom dojrzałości umożliwiający obszarom wiejskim wdrożenie podejścia Leader w szerszym zakresie w ramach głównego programowania rozwoju obszarów wiejskich”. Działania te mają być zgodne z Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich, reformowanym począwszy od 1999 r., któremu w 2008 r. nadano ostateczny, aktualny kształt⁴⁷.

Warto wskazać, że na EFRROW w perspektywie 2007–2013 przeznaczono 87 mld euro w cenach z 2004 r., z czego Polska otrzymała 17,2 mld. euro. Może to pozwolić na restrukturyzację naszych obszarów wiejskich.

W lutym 2006 r. przyjęto wytyczne strategiczne dotyczące polityki rozwoju obszarów wiejskich. Polityka ta została wzmocniona, tak aby obszary wiejskie były w stanie sprostać pojawiającym się w XXI wieku wyzwaniom dotyczącym gospodarki, społeczeństwa i ochrony środowiska naturalnego. Zarówno nowe ramy prawne, jak i Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich są wyrazem potrzeby pobudzania rozwoju i tworzenia nowych miejsc pracy na tych właśnie obszarach w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju odpowiadającego

⁴⁶ Dz.Urz. WE nr L 277, 21.10.2005, s. 1–40.

⁴⁷ Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 i EFRROW – Dz.Urz. UE L 76 z 19.03.2008, s. 28, zwanego dalej rozporządzeniem nr 259/2008.

strategii lizbońskiej i wnioskom ze szczytu w Göteborgu. Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 została oparta na trzech tematach i wpisana w trzy odpowiadające im osie określone w nowym rozporządzeniu dotyczącym rozwoju obszarów wiejskich, tj.: poprawa konkurencyjności sektora rolnego; poprawa stanu środowiska naturalnego i wspieranie gospodarowania gruntami oraz poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej. Czwarta oś, zwana „Osią Leader”, opiera się na doświadczeniach inicjatywy wspólnotowej Leader i ma na celu wdrażanie lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich w ramach partnerstw publiczno-prywatnych. Dzięki modulacji polegającej na ograniczaniu dopłat bezpośrednich wypłacanych gospodarstwom i przekazywaniu uzyskanych w ten sposób środków na działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich, programy rozwoju wsi dysponować będą większym budżetem. Państwa członkowskie są odtąd zobowiązane stosować modulację wiążącą się z obniżeniem (o 5% od 2007 r.) wszystkich dopłat bezpośrednich, których wartość przekracza 5000 euro rocznie.

5.4. Rozwój instrumentów polityki strukturalnej

Przyjęciu zreformowanej regulacji PROW towarzyszył istotny rozwój instrumentów strukturalnych⁴⁸. Dotyczy to wzbogacenia dotychczasowych instrumentów o środki dbałości o krajobraz, o naturalny kształt obszarów wiejskich, tradycyjne formy kultury i sposoby gospodarowania, troskę o zrównoważone rolnictwo, działania proekologiczne, środki rolnośrodowiskowe, produkty naturalne itd. Jednocześnie, obok wprowadzania jednolitych płatności obszarowych, ustanowiono zasady *cross-compliance* oraz mechanizmy dobrowolnych i obowiązkowych modulacji, wspomagających politykę strukturalną.

Reforma wspólnej polityki rolnej w czerwcu 2003 r. i kwietniu 2004 r. wprowadziła zasadnicze zmiany, które wpłynęły znacząco na gospodarkę na całym obszarze wiejskim UE, jeśli chodzi o strukturę produkcji rolnej, metody gospodarowania gruntami, zatrudnienie oraz warunki społeczne i ekonomiczne w szerszym znaczeniu, na poszczególnych obszarach wiejskich. Działania te były komplementarne względem działania podejmowanego przez państwa członkowskie. Partnerstwo miało być wzmocnione poprzez rozwiązania na rzecz udziału różnego typu partnerów, z pełnym poszanowaniem kompetencji instytucjonalnych; przedmiotowi partnerzy powinni brać udział w przygotowaniu, monitorowaniu i ocenie programowania. Działalność Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz operacje, do których Fundusz się przyczynia, muszą być spójne i zgodne z innymi politykami wspólnotowymi oraz zgodne z całym prawodawstwem wspólnotowym. Tworzenie sys-

⁴⁸ Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 oraz EFRROW (Dz.Urz. UE L 76 z 19.03.2008, s. 28 i n.).

temu usług z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym, zastępstwa i usług doradczych dla rolników oraz usług doradczych dla posiadaczy lasów powinno pomóc im w dostosowaniu, ulepszeniu i ułatwieniu zarządzania oraz poprawić ogólne wyniki ich gospodarstw poprzez dalsze doskonalenie potencjału ludzkiego działającego w sektorach rolnym i leśnym. Można powiedzieć, że dzięki tym reformom zbudowano infrastrukturę kapitałową i rzeczową PROW. Kolejne korekty do Programu wprowadzono w 2006 oraz 2007 r. Natomiast za dalsze, komplementarne elementy reformy można uznać przebudowę filara rynkowego oraz europejskich organizacji rynku (podjęte w 2007 r.) wraz z reformą systemu finansowania⁴⁹. Kontynuacją tych działań są programy realizacyjne i kontrolne, głównie pilotowane przez Komisję, w tym Health-Check.

6. Próba podsumowania

Sytuacja, w jakiej znalazł się sektor rolny Unii po przyjęciu zobowiązań Rundy Uruguayjskiej i wejściu do WTO, nie jest łatwa. Stąd wynika radykalizm reformy WPR po 2003 r., kiedy zaczęto wprowadzać i obowiązkowy udział polityki strukturalnej (reforma FEOGA) i ograniczenie finansowania rolnej produkcji oraz rynku (w tym *Single Farm Payment, cross-compliance*) i autentyczny rozwój obszarów wiejskich, i perspektywy pełnego urynkwienia produkcji rolnej. Ale tak zdrowe – z punktu widzenia wolnego rynku oraz gospodarki – podejście, stanowi zarazem *koszmarny sen* unijnego rolnika. I tu warto wskazać, że powyższe reformy są naprawdę radykalne (choć bez przesady, bo na wniosek dużych państw podwyższono np. o 2 % kwoty – nikomu niepotrzebnej – produkcji mleka). Takie działania WTO nie poprawiają sytuacji na rynku światowym, gdyż USA, Kanada, Australia i Nowa Zelandia nie zamierzają w swej polityce rolnej stosować tak drastycznych ograniczeń jak Unia i to mimo zdecydowanie niższych kosztów produkcji. Unia musi sobie więc poradzić z tą niekorzystną sytuacją. A perspektywa wolnego, w pełni konkurencyjnego rynku rolnego jest dla Unii w obecnych uwarunkowania praktycznie nieunikniona.

WPR pochłaniała dotąd nie tylko wielką ilość pieniędzy z budżetu, ale angażowała też znaczące instrumenty regulacyjne (poświęcone jej było ponad 30% wszystkich aktów wchodzących do *acquis*) oraz środki organizacyjne. Ich uwolnienie przyczynić się może do zwiększenia dynamiki rozwoju ekonomicznego Unii. Z tych powodów również pożądanym jest wolnorynkowe rolnictwo. Ale czy Unii na to stać ekonomicznie i politycznie wobec wymogów rynku światowego oraz wobec partykularnej postawy głównych producentów (USA i Australii)?

⁴⁹ Zob. regulacje Ibidem oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. ws. wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.Urz. L 277, 21/10/2005, s. 1–40.

Należy również zwrócić uwagę na zmiany zachodzące w prawie rolnym Unii. Zmiany zachodzące w WPR znacznie uprościły i odchudziły bardzo bogaty zespół przedmiotowych aktów. Warto wskazać, choćby zastąpienie dwudziestu kilku aktów dotyczących PROW jednym rozporządzeniem w 1999 r., na próbę konsolidacji niezwykle bogatej gamy dopłat o zastąpienia jej jednolitymi płatnościami obszarowymi, na reformy finansowania WPR itd. Oczywiście, występują tu też (choć stosunkowo nieliczne) przejawy tendencji przeciwnej, jak np. utrzymywania niektórych płatności (np. na rynku mleka), a nawet ich podwyższania. Wprowadzenie ogólnych zasad konkurencji na rynku rolnym skutkowałoby zarazem kapitalnym uproszczeniem prawa rolnego Unii.

Podjęmowane intensywnie od 2003 r. przez Komisję i Radę próby reformy WPR nie przyniosły dotąd rezultatów istotnych w sferze ekonomicznej i prawnej. Protekcyjność państw starej Unii wobec własnych rolników chroni kwoty mleczne, cukrowe, mięsne itd. Utrzymują się duże różnice w dopłatach bezpośrednich: ponad 500 E/h w Grecji i na Malcie, niespełna 200 E w Polsce, 250 E we Francji, a w RFN ponad 300 E. A jakie będą zasady finansowania WPR z unijnego budżetu w latach 2014–2020? Polska podkreśla, że zmiany po 2013 r. powinny zacierać różnice między starymi a nowymi państwami UE oraz że należy wprowadzić przyrzeczone wyrównanie dopłat⁵⁰, ale jest to sprzeczne z pragmatyczną wizją Komisji. Wprawdzie unijny komisarz twierdzi oficjalnie, że nie powinno być dwóch prędkości, a wszystkie państwa UE mają te same prawa, jednak tak nie jest w przygotowanym przez KE projekcie. Jest on daleki od oczekiwań wielu krajów; różny od stanowiska Polski i większości nowych państw, a nie zadowala Francji i W. Brytanii.

Czy w następnej perspektywie finansowej realnie stanie się wprowadzenie w pełni konkurencyjnego rynku rolnego, wspieranego jedynie strukturalnie i ekologicznie, rynku nowoczesnego i efektywnego na obszarze unijnym i poza-unijnym?

STRESZCZENIE

Analizę Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) podzielono na dwa okresy. W pierwszym 1990–2003 zastosowano metody typowe do integracji wspólnotowo-unijnej, promującej finansowanie WPR. Drugi okres rozpoczyna reforma WPR po 2003 r., kiedy zaczęto wprowadzać obowiązkowy udział polityki strukturalnej (reforma FEOGA) i ograniczenie finansowania produkcji oraz rynku (w tym *Single Farm Payment*), autentyczny rozwój obszarów wiejskich, perspektywy urynkwienia produkcji rolnej.

⁵⁰ Już 11 państw UE przyjęło deklarację w sprawie prostej, uczciwej i prorolniczej WPR po 2013 r., akcentującą odejście od dotychczasowych kryteriów historycznych i przyjęcie nowych, które pozwolą na zrównanie różnic pomiędzy krajami Wspólnoty oraz zwiększenie środków w skali UE na rozwój obszarów wiejskich, a zmniejszenie na dopłaty bezpośrednie. Wśród sygnatariuszy deklaracji są (obok Polski) „nowe” i „stare” kraje Unii.

Reformy te są naprawdę radykalne, choć polityka rolna USA, Kanady, Australii i Nowej Zelandii, a zwłaszcza Stanów Zjednoczonych nie zamierza stosować tak drastycznych cięć. Regulacje przyjmowane w ramach WPR stanowią zarazem rozbudowane prawo rolne Unii, które wychodzi poza obszar polityki rolnej, wspomagając politykę spójności i politykę ochrony środowiska (PROW, zasadę zrównoważonego rozwoju, rolnictwo ekologiczne, działania krajobrazowe). Czy po 2013 będzie to rolnictwo rynkowe i konkurencyjne?

SUMMARY

The analysis of the Common Agricultural Policy (CAP) was divided into two periods. In the first one, between 1990 and 2003, methods typical for the European Union integration that promoted the financing of the CAP were used. The second period started with the CAP reform after 2003, when obligatory participation of structural policy (European Agricultural Guidance & Guarantee Fund reform) and limitation of the financing of production and market (including Single Farm Payment), authentic development of rural areas, and prospects for market facilitation of agricultural production started to be introduced. The reforms are really radical, although the agricultural policy of the USA, Canada, Australia and New Zealand, but especially the USA, is not intended to introduce such drastic cuts. Regulations adopted within the Common Agricultural Policy are at the same time an elaborated agricultural law of the Union, which goes beyond the limits of agricultural policy as it supports the cohesion policy and environment protection policy (Rural Development Programme, principle of balanced development, organic agriculture and promotion of landscape protection). Will agriculture be based on market economy rules and competitive after 2013?