

Łukasz Hardt*

Propozycje Komisji Europejskiej reformy Wspólnej Polityki Rolnej a potrzeby rozwojowe rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce

Uwagi wstępne

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie aktualnego stanu dyskusji nad reformą Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w ramach tzw. przeglądu średniookresowego (*Mid-Term Review – MTR*). Na wstępie przedstawiona zostanie ewolucja kształtu tej polityki w ciągu kilku ostatnich lat. Kolejna część opracowania poświęcona jest ocenie propozycji Komisji z punktu widzenia potrzeb rozwojowych polskiego sektora rolnego. Ponadto omówione zostaną dokumenty Komisji Europejskiej z tej dziedziny, jak również wyniki pierwszych niezależnych ocen (*impact assessment*) propozycji reformy WPR.

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w ostatnich latach podlegała istotnym zmianom. Najważniejszą z nich była reforma MacSharry’ego z 1992 r. polegająca m.in. na uczynieniu odłogowania warunkiem koniecznym uzyskania pomocy w formie płatności bezpośrednich, które rekompensowały redukcje wsparcia cen. Katalizatorem wspomnianej reformy były negocjacje toczące się w ramach Rundy Urugwajskiej GATT. Kolejną reformę WPR proponowano w dokumencie „Agenda 2000”, który *de facto* kontynuuje działania poprzedniej reformy. Obecne dyskusje w ramach MTR dotyczą operacjonalizacji postulatów zawartych w „Agendzie 2000”, które sprowadzają się do:

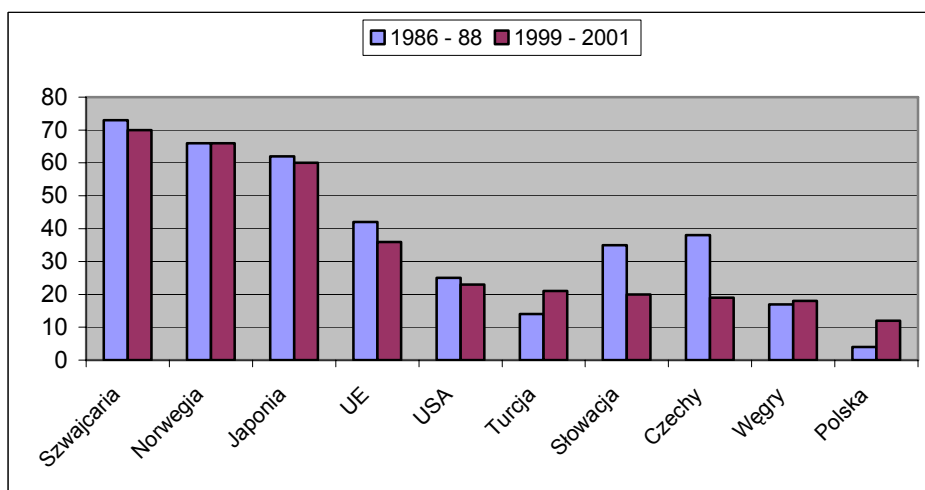
- ograniczenia wsparcia cen na rzecz płatności bezpośrednich,
- zmiany celów wsparcia bezpośredniego z produkcji rolnej na cele restrukturyzacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich,
- limitowania, a później odejścia od limitów produkcji,
- uniezależnienia decyzji produkcyjnych od płatności bezpośrednich,

* Mgr **Łukasz Hardt** – doktorant w Szkole Nauk Społecznych Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk.

- zmniejszenia różnic w wysokości wsparcia dla małych i dużych gospodarstw.¹

Należy podkreślić, że wprowadzone do tej pory zmiany w funkcjonowaniu WPR nie spowodowały zmniejszenia ilości środków finansowych przeznaczanych na rolnictwo, choć wskaźnik wsparcia rolnictwa PSE (*Producer Subsidy Equivalent*) obniżył się w wyniku wzrostu wielkości produkcji przy praktycznie niezmienionym poziomie wsparcia rolników przez UE. Na straży *status quo* w dziedzinie finansowania rolnictwa stoi przede wszystkim Francja – główny beneficjent netto WPR. Działania podejmowane w ramach reform WPR mają na celu zachowanie **europejskiego modelu rolnictwa**, a więc powiązanie głównego zadania rolnictwa, jakim jest produkcja żywności, z jego funkcjami społecznymi i z rozwojem obszarów wiejskich.²

Wykres 1. Ewolucja wsparcia dla rolnictwa w wybranych krajach, jako procent wartości produkcji sektora rolnego



W przypadku Czech, Węgier, Polski i Słowacji okres 1986 – 88 został zastąpiony przez lata 1991-1993.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Agriculture Policy in OECD Countries*, OECD, Paryż, 2002

¹ W.Guba, W.Piskorz, *Implikacje reformy Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, UKiE, Warszawa 2002.

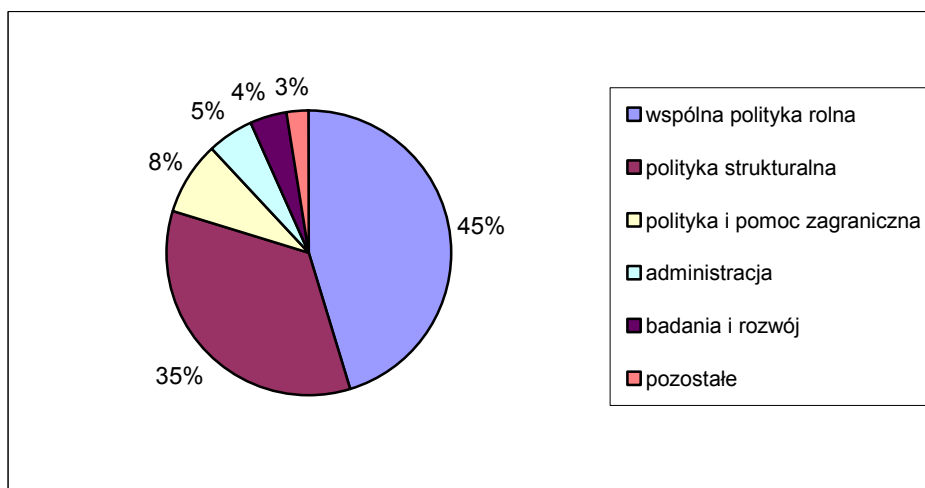
² W podejściu tym zakłada się, że rolnictwo dostarcza specyficzne dobra publiczne, np. tradycyjny krajobraz wiejski.

Podjęcie przez Komisję Europejską prac nad gruntowną reformą WPR jest pochodną kilku czynników, m.in.:

- presji ze strony konsumentów na rzecz większej kontroli jakości i bezpieczeństwa żywności, co jest efektem m.in. problemu pryszczycy i BSE,
- procesu rozszerzenia Unii Europejskiej,
- toczących się negocjacji nad liberalizacją handlu produktami rolnymi w ramach Rundy Doha WTO,
- konieczności ograniczenia w długim okresie wydatków na WPR z budżetu UE.

Wprawdzie ostatni z powyższych punktów jest ze względów politycznych trudny do realizacji (sprzeciw Francji), to przedstawiając MTR Komisja dąży nie tyle do ograniczenia środków na WPR, ile do ich efektywniejszej alokacji.

Wykres 2. Wydatki w ramach budżetu Unii Europejskiej w 2002 r.



Źródło: *General Budget of the European Union for the Financial Year 2002*, European Commission, Brussels 2002.

Propozycje reformy WPR przedstawione na posiedzeniu Rady Europejskiej w Berlinie zmierzają również do zbliżenia cen produktów rolnych w UE do ich światowego poziomu. W największym stopniu dotyczyć to będzie zbóż i roślin oleistych, wieprzowiny i drobiu, w mniejszym stopniu wołowiny i w bardzo niewielkim – mleka.

Propozycje Komisji Europejskiej reformy WPR

Najważniejszym dokumentem dotyczącym reformy WPR przedstawionym przez Komisję jest wspomniany „*Mid-Term Review of the Common Agriculture Policy*” z lipca 2002 r.³ W dokumencie tym wymienione są główne cele reformy WPR, a więc:

- wzrost konkurencyjności sektora rolnego,
- promocja przyjaznych środowisku metod produkcji,
- wzrost poziomu życia ludności wiejskiej, jak też większa stabilność dochodów rolniczych,
- dbałość o zachowanie tradycyjnego krajobrazu wiejskiego, jak również wsparcie rozwoju obszarów wiejskich,
- uproszczenie zasad WPR,
- wprowadzenie takich mechanizmów WPR, które pozwoliłyby producentom rolnym lepiej odpowiadać na potrzeby konsumentów.

Określając w powyższy sposób cele reform WPR Komisja staje przed kluczowym dylematem, tj. jak zagwarantować wyższą jakość i bezpieczeństwo zdrowotne produktów rolnych oraz ich ekologiczną produkcję, a z drugiej strony dążyć do wzrostu konkurencyjności produkcji rolnej. Oczekiwany wzrost konkurencyjności implikuje spadek kosztów produkcji, co jednak jest niemożliwe, jeśli równocześnie należy wdrożyć działania służące poprawie jakości i bezpieczeństwa produktów rolnych. Komisja odrzuca możliwość redukcji środków na WPR, jak też jej ewentualną nacjonalizację.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom konsumentów, jak też biorąc pod uwagę zmiany na światowym rynku produktów rolnych (negocjacje w ramach Doha), Komisja proponuje szereg działań, które mają służyć realizacji powyżej wymienionych celów reformy WPR.⁴

Zwiększenie konkurencyjności rolnictwa Unii poprzez redukcję mechanizmów interwencji rynkowej:

- obniżenie ceny interwencyjnej zbóż z 101,31 euro za tonę do 95,35 EUR/t;
- redukcję ceny interwencyjnej ryżu do poziomu światowego;
- obniżenie dopłat do pszenicy i wprowadzenie *quality premium*;
- uproszczenie systemu dopłat w sektorze wołowym tak, aby producenci wołowiny lepiej reagowali na oczekiwania konsumentów co do wzrostu jakości i bezpieczeństwa oferowanych produktów;
- podjęcie działań zmierzających do reformy sektora mleczarskiego.

³ *Mid-Term Review of the Common Agriculture Policy*, European Commission, Brussels 2002, COM(2002) 394.

⁴ Por. *CAP Reform – a Long Perspective for Sustainable Agriculture – Questions and Answers*, European Commission, Brussels 2003.

Promocja zorientowanego rynkowo rolnictwa:

- wspieranie dochodów producentów rolnych a nie cen produktów, głównie poprzez ograniczenie wpływu wielkości produkcji na wysokość dopłat (*decoupling*);
- wypłata dopłat tylko po spełnieniu przez gospodarstwo warunków z zakresu jakości i bezpieczeństwa produkowanej żywności, przepisów BHP, dobrostanu zwierząt oraz wymagań ekologicznych (*cross – compliance*).

Wzrost znaczenia programów rozwoju obszarów wiejskich, poprzez transfer środków z I do II filaru WPR:

- ograniczenie dopłat dla największych producentów rolnych i przeznaczenie zaoszczędzonych środków na rozwój obszarów wiejskich (*modulation*).

Ponadto, w swoich ostatnich propozycjach Komisja postuluje wprowadzenie systemu kontroli jakości i audytu gospodarstw rolnych (*Farm Auditing System – FAS*). Proponuje się, aby systemem tym zostały objęte gospodarstwa największe otrzymujące rocznie powyżej 15 000 euro dopłat bezpośrednich lub o rocznym obrocie powyżej 100 000 euro. Nie jest zadaniem FAS wprowadzenie nowych regulacji i obciążeń biurokratycznych, ale kontrola implementacji konkretnych przepisów na poziomie gospodarstwa. Koszty związane z wprowadzeniem systemu będzie pokrywała częściowo Komisja za pośrednictwem programów rozwoju obszarów wiejskich. W swoim ostatnim stanowisku Komisja podkreśla, że znaczna część dużych gospodarstw posiada obecnie profesjonalne systemy kontroli jakości, które po niewielkich zmianach z powodzeniem będą mogły zostać tak przeobrażone, aby spełniać wymogi FAS.

Propozycje Komisji a cele rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce

Kierunek ewolucji WPR zaproponowany przez Komisję wychodzi naprzeciw potrzebom polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. Nasze rolnictwo, dotknięte problemem katastrofalnego bezrobocia, ze słabo rozwiniętą infrastrukturą, jak też cechujące się niskim poziomem kapitału ludzkiego i społecznego, potrzebuje zintegrowanego programu rozwoju. Europejski model rolnictwa doskonale przystaje do sytuacji polskiego sektora rolnego. Naszej wsi nie jest potrzebna *sensu stricto* polityka rolna, ale polityka obszarów wiejskich mająca na uwadze wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa, jak również poprawę sytuacji obszarów wiejskich, a więc rozwój infrastruktury, wspieranie przedsiębiorczości itd. Nadrzędne cele rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce zostały zawarte w Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja

sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” (SOP).⁵ W tabeli 1. cele te zostały krótko opisane, jak również ocenie został poddany stopień ich zgodności z kierunkami reformy WPR.

Tabela 1. Nadrzędne cele rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce oraz ocena stopnia ich zgodności z kierunkami reformy WPR

Cel	Opis	Stopień zgodności z kierunkami reformy WPR
Poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej	<p>Autorzy SOP definiują ten cel w sposób następujący: „<i>konkurencyjność polskiego rolnictwa, w ścisłym powiązaniu z konkurencyjnością przemysłu rolno-spożywczego, winna stanowić główny cel polityki w okresie najbliższych lat</i>” (s.37). Nie tylko wzrosnąć ma konkurencyjność rolnictwa, ale również przemysłu rolno-spożywczego. Postulat ten zasługuje na poparcie z dwóch względów:</p> <p>1/ zakłady przetwórstwa rolnego często znajdują się w trudnej sytuacji finansowej głównie w wyniku posiadania przestarzałej bazy produkcyjnej, jak też braku stałych umów z dostawcami surowca oraz braku silnych grup przetwórców;</p> <p>2/ przemysł przetwórczy tworzy często jedyne pozarolnicze miejsca pracy na obszarach wiejskich, jego rozwój umożliwiłby absorpcję części siły roboczej rezygnującej z pracy na roli.</p>	<p>Autorzy reformy WPR koncentrują się głównie na wzroście konkurencyjności <i>sensu stricto</i> rolnictwa nie wspominając o przemyśle przetwórczym. W swoim stanowisku Komisja stwierdza jednoznacznie, że proponowane kierunki reformy WPR wywrą pozytywny skutek na przemysł rolno – spożywczy. Stanie się tak w wyniku prawdopodobnej obniżki cen produktów skupowanych przez zakłady przetwórcze, jak również dzięki wzrostowi jakości produktów rolnych. Wprowadzenie systemu kontroli jakości i audytu producentów rolnych będzie służyło wzrostowi zaufania konsumentów do produkowanej żywności, co pozytywnie wpłynie na zakłady przetwórcze.</p> <p>Komisja nie postuluje jednak żadnych programów wsparcia bezpośredniego zakładów przetwórczych, co nie jest spójne z celem zawartym w SOP.</p>
Poprawa efektywności ekonomicznej i produktywności gospodarki rolno-żywnościowej	<p>Wzrost efektywności ekonomicznej produkcji rolnej w Polsce jest możliwy do osiągnięcia tylko poprzez przemiany struktury agrarnej (wzrost powierzchni gospodarstw) oraz lepsze wykorzystanie istniejących zasobów produkcyjnych i ich modernizację. W polskim rolnictwie jak i przetwórstwie artykułów rolnych występuje niedostateczny poziom wyposażenia technicznego, technologicznego i <i>know how</i>.</p>	<p>Ocena kierunków reformy WPR z punktu widzenia analizowanego celu SOP nie jest jednoznaczna. Autorzy SOP nie precyzują czy celem jest poprawa efektywności alokacyjnej, czy adaptacyjnej, choć przyjęć można, że alokacyjnej, gdyż efektywność ekonomiczną definiują jako „<i>optymalne wykorzystanie istniejących zasobów produkcyjnych</i>” (s. 36). Postulowane w reformie WPR urynkowienie produkcji</p>

⁵ Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”. Projekt, MRiRW, Warszawa, luty 2003.

<p>Poprawa dochodów w rolnictwie i na wsi</p>	<p>Dochody rodzin wiejskich są o ok. 40 % niższe niż dochody rodzin pracowniczych. Ponadto, średnio tylko 23 % całkowitego dochodu rodzin związanych z indywidualnymi gospodarstwami rolniczymi pochodzi z działalności <i>stricto</i> rolniczej. Wzrost dochodów w rolnictwie i na wsi można osiągnąć poprzez zwiększenie dochodowości produkcji rolnej oraz wzrost przychodów z działalności pozarolniczej, a tego nie osiągnie się bez utworzenia nowych pozarolniczych miejsc pracy na wsi.</p>	<p>rolnej, a więc ograniczenie interwencji rynkowej, może służyć zwiększeniu efektywności ekonomicznej produkcji.</p> <p>Polska stoi przed problemem rzeczywistej deagraryzacji kraju. W rolnictwie pracuje ok. 19,2 % ludności, podczas gdy w państwach UE średnio 3 %. Problemy, przed którymi stoi polskie rolnictwo zostały rozwiązane w większości państw UE kilkanaście lat temu. Kluczem do poprawy dochodów ludności wiejskiej jest rzeczywista deagraryzacja, gdyż rolnictwo zatrudniające 19 % ludności nigdy nie zapewni rolnikom odpowiedniego poziomu dochodowości. Liczba osób zależnych od rolnictwa powinna zostać ograniczona. Wzrost znaczenia programów rozwoju obszarów wiejskich postulowany w kierunkach reformy WPR leży w najlepszym interesie polskiego rolnictwa. W dyskusji nad kształtem reformy WPR Polska powinna dążyć do takiej alokacji środków z II filaru WPR, aby sprzyjały one tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy na wsi.</p>
<p>Poprawa bezpieczeństwa żywności i jej jakości oraz rynkowe ukierunkowanie produkcji</p>	<p>Według SOP, „Zasadniczym warunkiem funkcjonowania gospodarstw rolnych i zakładów przetwórstwa artykułów rolnych na wspólnym rynku jest dostosowanie warunków produkcji do standardów zapewniających bezpieczeństwo żywności. Dlatego też inwestycje zmierzające do poprawy standardów higienicznych, sanitarnych i jakościowych w produkcji żywności, a także działania nakierowane na ochronę środowiska i poprawę warunków utrzymania zwierząt stanowią priorytetowy obszar niniejszego programu” (s.36).</p>	<p>Problemy z zapewnieniem bezpieczeństwa i jakości żywności są diametralnie różne w Polsce i UE. Rolnicy unijni borykają się ze zbytnim uprzemysłowieniem produkcji rolnej, a więc wysokim zużyciem nawozów sztucznych, stosowaniem nieekologicznych dodatków do pasz itd. Natomiast dla polskich rolników problem stwarzają warunki higieniczno-sanitarne produkcji rolnej (np. sektor mleczarski), jak również brak odpowiedniego systemu zagospodarowania odpadów poprodukcyjnych itp. Polska może wykorzystać swoistą rentę zacofania wynikającą ze stosowania tradycyjnych metod produkcji i niskiego zużycia nawozów sztucznych, i zaoferować polskim i unijnym konsumentom ekologiczną i bezpieczną żywność.</p>

<p>Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich</p>	<p>Według SOP, „<i>rozwój zrównoważony oznacza prowadzenie polityki rozwojowej w sposób zapewniający trwałość struktur społecznych, gospodarczych i kulturowych w długim horyzoncie czasowym. W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich, pojęcie rozwoju zrównoważonego wiąże się z koncepcją wielofunkcyjności, kształtowaniem warunków dla różnorodnej działalności ekonomicznej prowadzonej z poszanowaniem aspektów środowiskowych, rozwoju funkcji społecznych i kulturalnych, dbałością o zapewnienie mieszkańcom dobrych warunków życia</i>” (s.36-38). Przygotowania do akcesji spowodowały gruntowną zmianę w sposobie podchodzenia do problemów rolnictwa i wsi. W ostatnich latach obserwuje się odchodzenie od dominującej do niedawna perspektywy branżowej, utożsamiającej problemy wsi z bolączkami rolnictwa, na rzecz podejścia wielowątkowego uwypuklającego kwestię rozwoju obszarów wiejskich.</p>	<p>Warunkiem wykorzystania <i>renty zacołania</i> jest podniesienie kwalifikacji rolników, poniesienie odpowiednich nakładów inwestycyjnych oraz podjęcie działań marketingowych. Paradoksalnie, polskiemu rolnictwu może więc być łatwiej spełnić szereg wymagań wynikających z reguł <i>cross-compliance</i> niż rolnictwu unijnemu. Przykładem może być tutaj stosowana na dużo mniejszą skalę w Polsce niż w UE praktyka żywienia zwierząt proteinami uzyskanymi ze zwierząt tego samego gatunku, co było przyczyną wybuchu kryzysu BSE (mączki kostne dodawane do pasz).</p> <p>Ewolucja WPR, polegająca na przesuwaniu środków z bezpośredniego wsparcia finansowego gospodarstw rolnych, na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, wychodzi naprzeciw potrzebom polskiej wsi. Stwarza nadzieję na sfinansowanie programów zmierzających do poprawy stanu infrastruktury na wsi, zwiększenia wydatków na działania proekologiczne, a również na podniesienie jakości kształcenia na terenach wiejskich. Po raz kolejny pojawia się problem różnic w rozwoju polskich i unijnych terenów wiejskich. Szczegółowe propozycje z zakresu <i>new rural development measures</i>, np. kwestia dobrostanu zwierząt, wydają się z polskiej perspektywy przedwczesne. Państwa unijne już dawno rozwiązały takie problemy, jak np. doprowadzenie kanalizacji i wodociągów do większości gospodarstw, podczas gdy poziom tego rodzaju infrastruktury na wsi w Polsce pozostawia wiele do życzenia. Wydaje się, że Polska powinna ostrożnie podchodzić do nowych propozycji Unii tak, aby ich realizacja nie zmniejszyła w przyszłości ilości środków na tradycyjną politykę obszarów wiejskich, np. rozwój infrastruktury.</p>
--	--	---

<p>Wielofunkcyjność rolnictwa</p>	<p>Jednym z nadrzędnych celów rozwoju polskiego rolnictwa jest zagwarantowanie jego wielofunkcyjności, a więc realizacja podstawowego celu rolnictwa, tj. produkcji żywności, ale zarazem dostarczanie przez nie dóbr publicznych, często o charakterze niematerialnym. Rolnictwo może odegrać ważną rolę w zachowaniu tradycji i dziedzictwa kulturowego, jak również może przyczynić się do zachowania tradycyjnego krajobrazu polskiej wsi, jak też do ochrony przyrody i bioróżnorodności. Taki kierunek rozwoju rolnictwa jest zgodny z oczekiwaniami społecznymi.</p>	<p>Wielofunkcyjne rolnictwo to nic innego jak europejski model rolnictwa zawarty w dokumencie „Agenda 2000”. W obrębie omawianego celu rozwoju rolnictwa stanowiska Polski i Unii są w pełni zgodne. Zawarty w propozycji reformy WPR postulat wielofunkcyjnego rolnictwa rozwiewa ponadto obawy części środowisk społecznych w Polsce, dla których akcesja miałaby prowadzić do rolnictwa przemysłowego nie biorącego pod uwagę walorów kulturowych i środowiskowych, jakie niesie ze sobą działalność rolna. Ekstensywne i pracochłonne metody produkcji rolnej w Polsce mogą stać się paradoksalnie atutem polskiego rolnictwa, szczególnie w tych działach, gdzie efekty skali nie są istotne.</p>
<p>Ograniczenie bezrobocia ludności wiejskiej</p>	<p>W czerwcu 2002 roku na wsi było 1 368,7 tys. osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy (42,7% ogółu bezrobotnych w Polsce), co przekłada się na stopę bezrobocia na poziomie 17,4%. Według różnych szacunków w rolnictwie indywidualnym ok. 1 mln osób nie znajduje zatrudnienia i stanowi bezrobocie ukryte. Kolejne 70% osób związanych z indywidualnymi gospodarstwami rolnymi pracuje w niepełnym wymiarze godzin. Poziom wykształcenia ludności wiejskiej pozostawia wiele do życzenia. Tylko 1,8% mieszkańców wsi legitymuje się wyższym wykształceniem (w miastach ok. 9,4%). Reasumując: sytuacja na rynku pracy na wsi jest dramatyczna, zwłaszcza biorąc pod uwagę wchodzącą na rynek pracy młodzież z wyżu demograficznego, jak też spodziewaną redukcję liczby ludności zajmującej się wyłącznie rolnictwem.</p>	<p>Chociaż Komisja Europejska stwierdza, iż „<i>zadania z zakresu rozwoju obszarów wiejskich muszą być uzupełnione o programy z zakresu polityki zatrudnienia i zrównoważonego rozwoju</i>”*, to nie czyni polityki służącej kreowaniu nowych miejsc pracy na wsi główną składową programów z zakresu rozwoju obszarów wiejskich. Polska powinna dążyć do tego, aby Komisja większą wagę przykładła do kwestii rynku pracy na obszarach wiejskich. Z drugiej jednak strony trudno się dziwić Komisji, gdyż rynek pracy na obszarach wiejskich w Unii jest właściwie ustabilizowany i nie różni się specjalnie od rynku pracy w miastach. Rozwiązanie problemu bezrobocia na wsi, jak również nadmiaru siły roboczej jest warunkiem koniecznym poprawy sytuacji polskiej wsi. Nierealistyczne jest oczekiwanie, że programy z zakresu WPR mogą przyczynić się do zdecydowanej poprawy sytuacji na wiejskim rynku pracy. Konieczne jest ich powiązanie z innymi działaniami z zakresu promocji przedsiębiorczości, wspierania alternatywnych form zatrudnienia itd. Bez rozwiązania</p>

<p>Poprawa warunków życia ludności i rozwoju funkcji gospodarczych i społecznych wsi</p>	<p>Poprawę warunków życia ludności na wsi można osiągnąć tylko poprzez działania zmierzające do rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej oraz stworzenie sprzyjających warunków do rozwoju przedsiębiorczości (zob. SOP, s.38). Konieczne jest zmniejszenie luki pomiędzy wsią a miastem w stopniu nasycenia infrastrukturą techniczną. Dysproporcje pomiędzy wsią a miastem są kolosalne, np. tylko 15,9% gospodarstw domowych na wsi ma dostęp do sieci gazowej, podczas gdy w miastach aż 76,7%. Infrastruktura społeczna na wsi jest znacznie gorzej rozwinięta niż w mieście. Warunki nauki na wsi są zdecydowanie gorsze niż w mieście, także przeciętny poziom nauczania na wsi jest z reguły niższy.</p>	<p>problemu bezrobocia na wsi mrzonką pozostanie osiągnięcie określonego w Strategii Lizbońskiej 70% poziomu zatrudnienia w 2010. Ponadto, brak sukcesu w tej dziedzinie w Polsce może uniemożliwić osiągnięcie tego współczynnika na poziomie UE.</p> <p>Nie osiągnie się poprawy warunków życia ludności na wsi bez wzrostu dochodów tej grupy społecznej, a to jest właściwie niewykonalne przy obecnej sytuacji na wiejskim rynku pracy. Poza inwestycjami infrastrukturalnymi konieczne jest wdrożenie działań na rzecz przedsiębiorczości, a zwłaszcza powstawania nowych firm. Jakkolwiek reforma WPR zakłada zwiększenie środków na rozwój obszarów wiejskich, to jednak praktycznie nie wspomina się o tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy na wsi. W dokumencie ze stycznia 2003 r. pt. „<i>Creating an Entrepreneurial Europe</i>”,** Komisja postuluje zwiększenie wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) na wsi, ale zakłada, że będą to firmy związane z działalnością rolniczą. Polska powinna postulować rozciągnięcie tych działań również na pozarolniczą działalność gospodarczą. Okazją do dyskusji nad problemem rozwoju przedsiębiorczości na wsi ma być posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, podczas którego omówiony zostanie stan realizacji działań wynikających ze Strategii Lizbońskiej i ewentualnie zmienienie ich kształtu i priorytetów.</p>
---	---	---

* *Mid-Term Review of the Common Agriculture Policy...*, op.cit., s.12.

** *Creating an Entrepreneurial Europe. The activities of the European Union for Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs)*, European Commission, Brussels 2003, SEC(2003) 58.

Źródło: opracowanie własne.

Reasumując, propozycje reformy WPR są zgodne z długofalowymi kierunkami rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. Szczegółowe propozycje Komisji wymagają jednak dyskusji i częściowych modyfikacji. Wynika to głównie ze specyfiki polskich obszarów wiejskich, a zwłaszcza liczby ludności związanej z produkcją rolną oraz dramatycznego problemu bezrobocia i nadmiaru siły roboczej. **Skala problemów polskiej wsi uniemożliwia ich rozwiązanie tylko za pośrednictwem nawet zreformowanej WPR.** Konieczne jest ściśle powiązanie działań wynikających z założeń tej polityki m.in. z programami wchodzącymi w zakres funduszy strukturalnych. Zmiany na wsi są konieczne, szczególnie, jeśli Polska chce aktywnie uczestniczyć w dążeniu państw europejskich do osiągnięcia celów ustalonych w Strategii Lizbońskiej. Niewątpliwie zreformowana WPR proces ten ułatwi. **Polska nie zbuduje „gospodarki opartej na wiedzy” bez głębokiej reformy rolnictwa.** Warto, aby kwestia reformy WPR stała się przedmiotem debaty publicznej w Polsce.

Wpływ zreformowanej WPR na sytuację rolnictwa w rozszerzonej Unii Europejskiej (UE-25)

W styczniu 2003 r. Komisja Europejska przedstawiła wyniki trzech niezależnych ekspertyz dotyczących wpływu zreformowanej WPR na produkcję rolną, dochody rolników itd.⁶ Część z tych analiz dotyczy rynku rolnego poszerzonej Wspólnoty. Warto podkreślić, że wyniki wszystkich zamówionych przez Komisję analiz są do siebie podobne. Symulacje wpływu propozycji Komisji z lipca 2002 r. na europejskie rolnictwo zostały przeprowadzone przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Kopenhadze. Autorzy wszystkich ekspertyz uważają jednak, że rozwiązania tam wynegocjowane nie mają większego wpływu na wyniki analiz. Pewną wadą opisywanych analiz jest agregacja wyników symulacji, co uniemożliwia określenie wpływu poszczególnych propozycji Komisji na dane państwo członkowskie.

Analiza toczących się obecnie dyskusji nad kształtem reformy WPR pozwala założyć cztery hipotetyczne scenariusze rozwoju polityki Unii Europejskiej wobec rolnictwa w najbliższych latach. Zakłada się, że w wariantcie minimum nic we WPR się nie zmieni, natomiast wariant maksimum zakłada implementację wszystkich propozycji zawartych w stanowisku Komisji z lipca 2002 r.

Scenariusz *status quo*:

Scenariusz referencyjny

Kontynuacja WPR w obecnym kształcie.

⁶ *Mid-Term Review of the Common Agriculture Policy July 2002 Proposals-Impact Analyses*, European Commission Directorate-General for Agriculture, Brussels 2003.

Scenariusze reformy:

Scenariusz umiarkowanej reformy

Scenariusz zakłada reformę systemu regulacji rynkowych, m.in. obniżenie ceny interwencyjnej na zboża, redukcję ceny interwencyjnej ryżu do poziomu światowego, zmianę systemu dopłat w sektorze mleczarskim i produkcji mięsa wołowego. Wprowadzone w życie zostaną również propozycje Komisji dotyczące odłogowania.

Scenariusz umiarkowanej reformy z modulacją

Scenariusz zakłada implementację działań opisanych powyżej oraz wprowadzenie modulacji dopłat bezpośrednich (*modulation*). W pierwszych 10 latach członkostwa – okres dochodzenia do pełnej wysokości dopłat – państwa kandydujące nie będą objęte modulacją.

Scenariusz pełnej reformy

Implementacja działań opisanych w powyższych scenariuszach oraz *decoupling* dopłat bezpośrednich.

Implementacja działań opisanych we wszystkich scenariuszach reformy prowadzi do lepszej alokacji wydatkowanych środków. Ponadto można się spodziewać szeregu dostosowań w poziomie produkcji dóbr, które były do tej pory w największym stopniu dotowane. Dotyczy to zwłaszcza rynku wołowiny, żyta i ryżu. Reforma WPR spowoduje wzrost konkurencyjności produkcji zboża, głównie w wyniku spadku jego ceny interwencyjnej. Pozwoli to na większy jego eksport, a w konsekwencji wzrost produkcji. Można spodziewać się również szeregu dostosowań w produkcji zbóż wynikających ze wzrostu powierzchni upraw z przeznaczeniem na biopaliwa. Wszystkie scenariusze reformy zakładają praktycznie niezmienny poziom dochodów rolników, choć w długim okresie prognozują ich wzrost.

Szczegółowe wyniki poszczególnych scenariuszy przedstawiają się następująco:

Scenariusz referencyjny

Przy niezmienionej WPR można spodziewać się dalszego narastania nadwyżki produkcyjnej na rynku żyta. Kontynuowany będzie również spadek cen wołowiny. Pomimo zarysowanych powyżej negatywnych tendencji, sytuacja dochodowa rolników nie ulegnie pogorszeniu. Objęcie nowych państw członkowskich mechanizmami niezmienionej WPR poprawi diametralnie sytuację tamtejszych gospodarstw rolnych. Wzrosną ceny skupu produktów rolnych w UE-10, jak również zwiększy się wsparcie finansowe dla gospodarstw rolnych, w porównaniu ze scenariuszem, w którym te państwa pozostają poza Unią. Wzrośnie również produkcja rolna w UE-10.

Scenariusz umiarkowanej reformy

Redukcji ulegnie produkcja zbóż z 218 mln t (scenariusz referencyjny) do 210,8 mln t w omawianym scenariuszu. Podaż zbóż zostanie ograniczona również w wyniku zmiany systemu odłogowania. Cena żyta spadnie, a w rezultacie rozwiązany zostanie problem nadwyżek produkcyjnych. Spadnie również cena jęczmienia. Spodziewany spadek cen pasz pozytywnie wpłynie na produkcję wieprzowiny i drobiu. Rozszerzenie Unii o nowe państwa spowoduje dalszą redukcję cen zbóż.

Scenariusz umiarkowanej reformy z modulacją

Modulacja nie będzie miała bezpośredniego wpływu na rolnictwo w nowych państwach członkowskich. Można spodziewać się ewentualnie wpływu pośredniego, a więc dostosowania się rolnictwa UE-10 do zmienionej w wyniku modulacji sytuacji sektora rolnego w starych państwach członkowskich (efekt *spill-over*). Modulacja wywrze największy wpływ na produkcję wołowiny. Szacuje się, że jej produkcja w 2006 r. spadnie o około 0,2 mln t w porównaniu ze scenariuszem umiarkowanej reformy. Ceny wołowiny nieznacznie wzrosną.

Scenariusz pełnej reformy

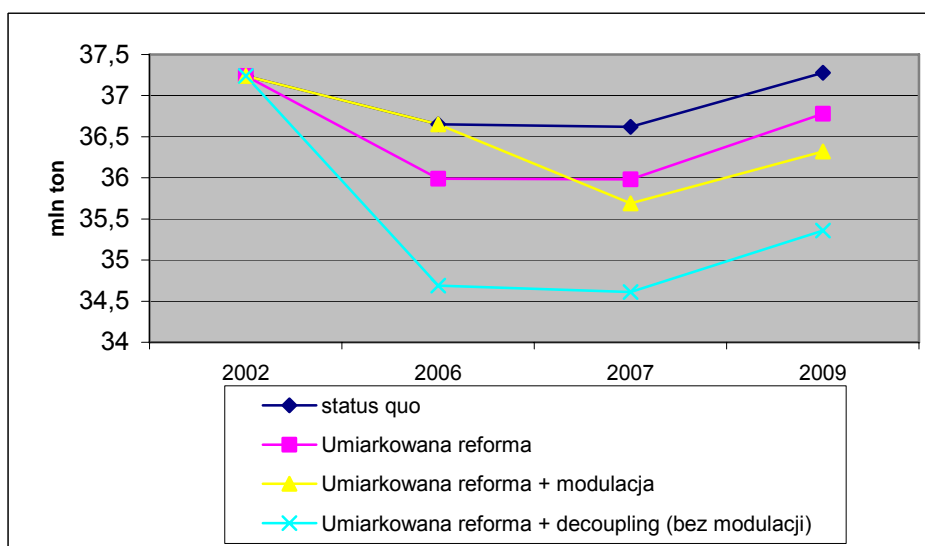
Wspieranie dochodów producentów rolnych a nie cen produktów (*decoupling*) wpłynie na zmniejszenie powierzchni zasiewów zbóż. Zwiększy się natomiast powierzchnia upraw roślin oleistych. *Decoupling* pozytywnie wpłynie na sytuację na rynku mięsa wołowego – produkcja spadnie o 5,7%, natomiast cena mięsa wzrośnie o 6,7%. Przejście na wspieranie dochodów gospodarstw rolnych, a nie cen produktów, może poprawić alokację zasobów w rolnictwie nowych państw członkowskich. Przy starym systemie dopłat rolnicy mogą zmieniać profil produkcji tak, aby otrzymywać dopłaty, ignorując jednocześnie sygnały dochodzące z rynku. *Decoupling* ogranicza ryzyko wystąpienia takiej sytuacji. Pełna reforma WPR prowadzi do wzrostu dochodów rolnictwa w UE-15 o 4,2% w stosunku do scenariusza umiarkowanej reformy z modulacją, natomiast w stosunku do scenariusza referencyjnego dochody w 2009 r. spadną o 0,6%. Wzięcie pod uwagę transferów na rozwój obszarów wiejskich powoduje wzrost dochodów gospodarstw rolnych o 0,3% w stosunku do scenariusza *status quo*.

Wpływ implementacji różnych wariantów reformy WPR na sytuację na rynkach ważniejszych produktów rolnych

Wykres 3 przedstawia powierzchnię zasiewów zbóż w zależności od różnych wariantów reformy WPR. W sytuacji, gdy zostanie zachowane *status quo* powierzchnia zasiewów w 2009 r. jest niemal identyczna z tą z 2002 r. Pewne zmiany zachodzą wraz z wdrożeniem reformy WPR. W scenariuszu minimum, a więc przy umiarkowanej reformie, w wyniku obniżenia ceny

interwencyjnej na zboża, powierzchnia ich zasiewów spada w 2009 r. o 2% w stosunku do okresu wyjściowego. Wprowadzenie dodatkowo dynamicznej modulacji płatności bezpośrednich powoduje spadek powierzchni zasiewów o 2,8% w 2009 r. Przy scenariuszu umiarkowanej reformy i przejściu na wspieranie dochodów gospodarstw (*decoupling*) powierzchnia zasiewów spada o 5% w końcu analizowanego okresu. Zmniejszenie powierzchni zasiewów we wszystkich analizowanych scenariuszach nie oznacza automatycznego spadku produkcji zbóż. Można spodziewać się, że w wyniku reformy WPR, a zwłaszcza modulacji płatności bezpośrednich, nastąpi wzrost zasiewów zbóż przynoszących duży plon z hektara, np. kukurydzy i niektórych gatunków pszenicy.

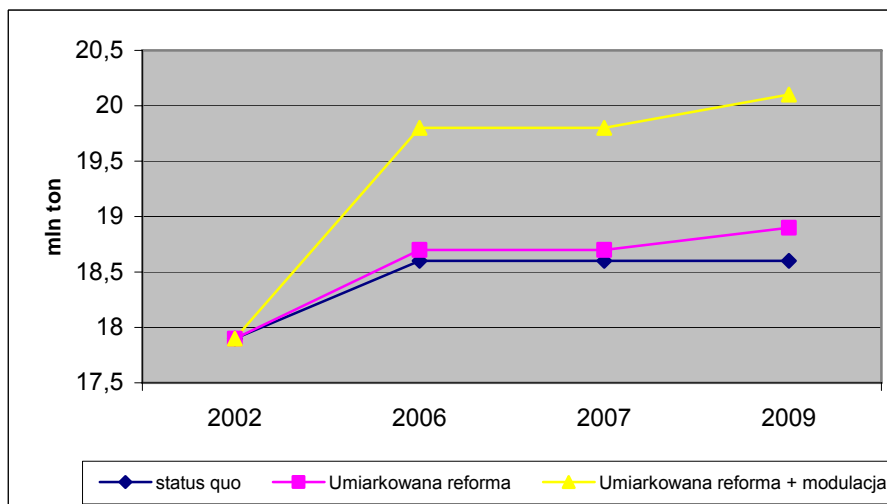
Wykres 3. Produkcja zbóż (w mln ton) w UE-15 w latach 2002-2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Mid-Term Review of the Common Agriculture Policy July 2002 Proposals- Impact Analyses*, European Commission Directorate-General for Agriculture, Brussels 2003.

Rozwój sytuacji na rynku zbóż pozytywnie wpłynie na produkcję wieprzowiny, głównie w wyniku spadku ceny pasz. Prognoza produkcji wieprzowiny dla krajów UE-15 przedstawiona jest na wykresie 4.

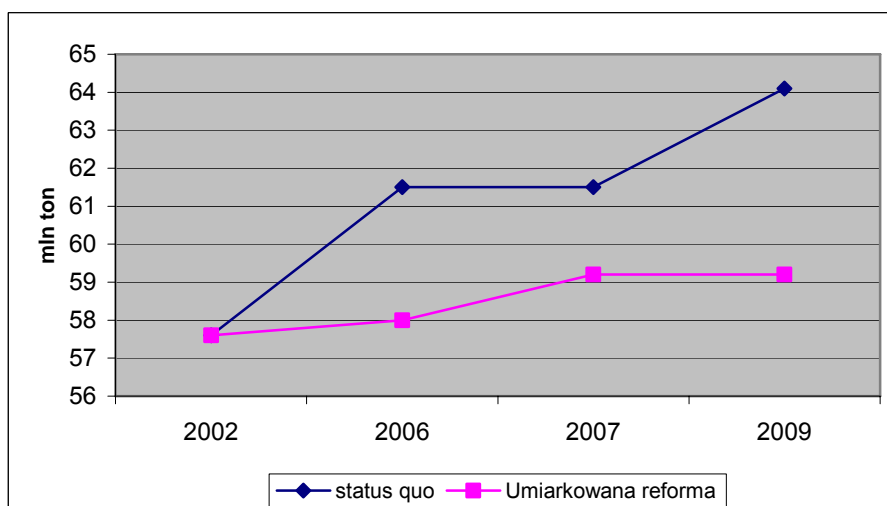
Wykres 4. Produkcja wieprzowiny (w mln ton) w EU-15 w latach 2002-2009



Źródło: jak na wykresie 3.

Dla sektora produkcji mięsa wieprzowego najkorzystniejszy jest scenariusz umiarkowanej reformy WPR w połączeniu z wprowadzeniem modulacji płatności bezpośrednich – produkcja rośnie w 2009 r. o 7,9% w stosunku do 2002 r. W scenariuszu bez reformy po pewnym wzroście produkcja stabilizuje się na poziomie 18,6 mln ton.

Wykres 5. Produkcja zbóż (w mln ton) w UE-10 w latach 2002-2009



Źródło: jak na wykresie 3.

Niezmiernie interesujące są wyniki symulacji dla grupy państw kandydujących do Unii Europejskiej. Na rynku zboża prognozuje się wzrost produkcji. Wprowadzenie któregośkolwiek ze scenariuszy reformy WPR obniża poziom produkcji zboża w UE-10 w stosunku do scenariusza *status quo*. Szczegółowe wyniki symulacji zawarte są na wykresie 5.

Wyniki symulacji przedstawione powyżej świadczą na korzyść zachowania obecnego kształtu WPR na rynku zbóż. W scenariuszu bez reformy produkcja zbóż w UE-10 w 2009 r. rośnie o 11,2 % w stosunku do 2002 r. Po obniżeniu ceny interwencyjnej na zboża produkcja rośnie w 2009 r. tylko o 2,7% w stosunku do okresu bazowego.

Reforma WPR przynosi korzystne rezultaty w produkcji mięsa wołowego, szczególnie dla nowych państw członkowskich. W grupie państw UE-15 reforma hamuje w krótkim okresie wzrost produkcji mięsa, natomiast w przypadku państw UE-10 wpływa pozytywnie na jej wielkość. W scenariuszu umiarkowanej reformy produkcja wołowiny w grupie państw UE-10 rośnie w 2009 r. o 14,2% w stosunku do 2002 r., natomiast bez reformy produkcja w 2009 r. nie odbiega od tej z roku bazowego. W grupie państw UE-15 w scenariuszu umiarkowanej reformy produkcja wołowiny rośnie w 2009 r. o 2,6%, natomiast bez reformy osiąga podobny wzrost.

Powyższe analizy wskazują jednoznacznie na to, iż efekty reformy WPR są odmienne w przypadku różnych produktów. Pełna reforma WPR (do 2013 r. bez modulacji w UE-10) pozytywnie wpływa na produkcję i dochodowość rolnictwa w państwach kandydujących. Ponadto można się spodziewać, że przesunięcie części środków z płatności bezpośrednich na rozwój obszarów wiejskich będzie powodowało relatywnie większy wzrost dochodów wiejskich gospodarstw domowych w krajach kandydujących niż w UE-15. Analizowane symulacje (tylko do 2009 r.) nie uwzględniają tego efektu, który wystąpi najprawdopodobniej w dłuższym okresie, kiedy to poczynione inwestycje zaczną procentować. Źródłem tego efektu jest fakt, iż niedorozwinięta infrastruktura na wsi stanowi dużo większą barierę dla rozwoju aktywności ekonomicznej w UE-10 niż UE-15.

Wnioski

1. Jeśli zmiany zaproponowane przez Komisję w lipcu 2002 r. wejdą w życie, to będzie to najgłębsza reforma WPR od początku jej funkcjonowania.
2. W wyniku uniezależnienia wysokości dopłat od wielkości produkcji rolnej (*decoupling*) można spodziewać się znaczących zmian w strukturze produkcji europejskiego rolnictwa.
3. Wprowadzenie w życie reformy WPR w kształcie zaproponowanym przez Komisję zaowocuje niewielkim spadkiem produkcji zbóż w rozszerzonej Europie.

4. W wyniku implementacji wszystkich składowych reformy dochody rolników w UE nieznacznie wzrosną.

5. Wszystkie analizowane warianty reformy poprawią sytuację rolnictwa w państwach kandydujących.

6. Wykluczenie państw kandydujących z mechanizmu modulacji dopłat bezpośrednich jest korzystne.

7. Uproszczenie WPR wpłynie na obniżenie kosztów transakcyjnych związanych z jej funkcjonowaniem, a urynkowienie rolnictwa ułatwi UE prowadzenie negocjacji w ramach WTO.

8. Europejski model rolnictwa idealnie przystaje do polskiej wsi i rolnictwa.

9. Wzrost znaczenia programów rozwoju obszarów wiejskich leży w polskim interesie.

10. Nie należy biernie importować instytucji konstytuujących WPR, ale tak je zmieniać, aby odpowiadały na specyficzne polskie problemy, np. katastrofalną sytuację na wiejskim rynku pracy.

11. Dostępne w obecnym momencie ekspertyzy nie są zgodne co do przyszłego bilansu handlu zagranicznego produktami rolnymi w UE. Z dużym prawdopodobieństwem można się spodziewać jedynie spadku importu ryżu.

12. Wprowadzenie zreformowanej WPR negatywnie odbije się na produkcji zbóż, a zwłaszcza żyta, w Polsce.

13. Problemy polskiej wsi wymagają większego stopnia komplementarności zreformowanej WPR z innymi unijnymi programami pomocowymi, np. funduszami strukturalnymi.