

*Paweł Bryła**

Stosunek Francji do zmian Wspólnej Polityki Rolnej¹

1. Wprowadzenie

Wspólna Polityka Rolna (WPR) Unii Europejskiej ewoluuje nieustannie od momentu, kiedy ją utworzono ponad pół wieku temu.² Intensywność procesu jej reformowania wzrosła w ciągu ostatnich 15 lat, aczkolwiek w opinii większości europejskich ekonomistów rolnych i partnerów handlowych UE tempo zmian w tej dziedzinie pozostawia wiele do życzenia. W 2008 r. prowadzona jest dyskusja na temat zakresu ewentualnych reform WPR w ramach tzw. przeglądu zdrowotnego (ang. *health check*, fr. *bilan de santé*). Francja pozostaje jednym z głównych protagonistów w tej debacie. Dlatego warto przyjrzeć się stanowisku tego kraju w poszczególnych kwestiach spornych. Niniejszy artykuł prezentuje poglądy nie tylko przedstawicieli instancji rządowych, ale również francuskich związków zawodowych, organizacji rolniczych i ekspertów zajmujących się analizowaniem i prognozowaniem polityki rolnej. Autor przeprowadził serię pogłębionych wywiadów we Francji dzięki wsparciu UKIE.

2. Możliwość regionalizacji modelu płatności bezpośrednich

Francja stosuje system płatności bezpośrednich oparty na wielkościach historycznych. Takie rozwiązanie miało uchronić rolników

* Dr **Paweł Bryła** – adiunkt na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego, absolwent Kolegium Europejskiego w Brugii.

¹ Niniejsze opracowanie opiera się na fragmentach ekspertyzy wykonanej przez autora na zlecenie UKIE.

² Por.: P. Bryła, *Rys historyczny funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej*, „Forum Europejskie” nr 5/2003, s.44–53.

przed nieuprawnioną redystrybucją pomocy. Konsekwencją jest bardzo duże zróżnicowanie wsparcia w przeliczeniu na hektar użytków rolnych – od 26 do 350 euro.³ Przeciętne wsparcie wynosi ok. 300 euro na 1 ha, co plasuje Francję na średnim poziomie w starej Unii.

W opinii francuskich ekspertów obliczanie płatności bezpośrednich na bazie historycznej utraci swoje uzasadnienie w miarę upływu czasu. Należy przypomnieć, że logika tego wsparcia opierała się na rekompensowaniu wcześniejszych obniżek cen gwarantowanych produktów rolnych. Ponadto obecnie obowiązujący system nie ma charakteru egalitarnego, 20 proc. francuskich gospodarstw otrzymuje połowę kwoty pomocy. System ten jest coraz ostrzejszej krytykowany nawet przez samych rolników. Wreszcie łatwo przeciwnikom WPR dokonać miazdzącej krytyki systemu, który faworyzuje dochodowo tylko jedną kategorię społeczno-ekonomiczną bez klarownego uzasadnienia.

Według Francji legitymizacja płatności bezpośrednich, nawet jeśli zostaną w pełni oddzielone od produkcji, będzie wymagać ich oparcia na wynagradzaniu niekomercyjnych usług publicznych, wśród których znajdują się: zajmowanie się danym obszarem, utrzymanie krajobrazu i zarządzanie zasobami naturalnymi. Taka zmiana logiki i podstaw wsparcia: 1) jest nierozdzielna od wzajemnej zgodności z zasadami dobrych praktyk rolniczych (*cross compliance*), nawet jeśli zakłada się, że instrument ten z pewnością będzie ewoluować, 2) ponownie nadaje uzasadnienie ekonomiczne (a nie tylko społeczne) płatnościom bezpośrednim w optyce rolnictwa oferującego zarówno swe produkty, jak i usługi, 3) jest możliwa tylko w długiej perspektywie czasu przy rozszerzeniu uprawnień do płatności bezpośrednich na jak największą liczbę hektarów.⁴

Francuscy eksperci rozważają możliwość oparcia systemu płatności bezpośrednich na podstawie geograficznej, podkreślając, że ewentualne przejście do nowego systemu wsparcia może odbywać się wyłącznie stopniowo i musi być rozłożone w czasie na wiele lat. Zdaniem francuskich ekspertów będzie coraz trudniej znaleźć uzasadnienie: 1) dla faktu, że część użytków rolnych nie korzysta ze

³ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Vers une nouvelle politique agricole commune: ouvrons le débat*, Paris 2008, s.13.

⁴ COPEIAA (Conseil de Prospective Européenne et Internationale pour l'Agriculture et l'Alimentation), *Eléments pour une position française dans la préparation du „Bilan de santé” de la PAC*, Paris 2007, s.3.

wsparcia oddzielnego od produkcji, gdyż historycznie pewne branże nie miały dopłat bezpośrednich. Dotyczy to zwłaszcza producentów owoców, warzyw i wina. Dlatego Francja proponuje, aby stopniowo wprowadzać dopłaty do hektara także dla tych producentów. Środki na to miałyby pochodzić z I filara jako pewien odsetek pomocy udzielanej zarówno w formie związanej z produkcją, jak i oddzielonej od niej; 2) dla faktu, że poziom wsparcia w formie dopłat bezpośrednich oddzielonych od produkcji jest bardzo zróżnicowany i uzależniony od wielkości pomocy świadczonej 10 lat temu bez związku z bieżącą koniunkturą; przeznaczenie części dopłat bezpośrednich na zarządzanie ryzykiem i wsparcie wybranych dziedzin produkcji mogłoby się przyczynić do redukcji istniejących dysproporcji w poziomie udzielanego wsparcia; Francja jest świadoma możliwości wprowadzenia ujednoliconej płatności do hektara ze względu na sytuację w nowych państwach członkowskich i decyzję wielu członków starej Unii, którzy wybrali oparcie systemu pomocy na zasadzie regionalnej.⁵

Zdaniem jednego z ekspertów francuskich, logicznie rzecz biorąc, system powinien być raczej zregionalizowany ze względu na duże różnice między regionami. Zwrócił on jednak uwagę, że Francja jest krajem tradycyjnie scentralizowanym, co ma bardzo głębokie korzenie historyczne. Ponadto dochodzi aktualny problem polityczny. Rząd centralny jest prawicowy, podczas gdy władze regionalne – lewicowe, co może blokować proces przekazywania kompetencji regionom. Dopłaty bezpośrednie nie powinny być swobodną rentą ekonomiczną dla właścicieli ziemskich. Z powodu stosowania systemu historycznego obecnie rolnicy mieszkający w tej samej wsi i posiadający ten sam areał mogą uzyskiwać skrajnie różne dopłaty tylko dlatego, że ich rodzice kiedyś uprawiali inne rośliny, co można uznać za absurdalne.⁶

Według innego eksperta system regionalny jest pożądany w kontekście negocjacji prowadzonych na forum Światowej Organizacji Handlu, ale niezbyt dobrze odpowiada celom polityki rolnej. Zamiast przeliczać dopłaty na hektar, lepiej byłoby przyznawać je w zależności od wielkości zaangażowanej siły roboczej, co pozwala na realizację celów społecznych i ekologicznych. Ponadto należy wziąć pod uwagę funkcję dopłat jako stymulatorów konkretnych

⁵ Ministère..., op.cit., s.16.

⁶ L.Bourgeois, wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania, Paryż, 1 lipca 2008.

zachowań rolników. Jeśli dopłata jest niska, bodziec jest zbyt słaby, aby cokolwiek zmienić, więc nie ma uzasadnienia ekonomicznego dla tego typu wsparcia.⁷

Kolejny ekspert podkreśla, że ewentualna zmiana systemu płatności bezpośrednich będzie mieć wpływ na ceny artykułów rolnych, co przekłada się na koszty produkcji zwierzęcej. Regionalizacja systemu stanowi zarówno problem ekonomiczny, jak i polityczny, gdyż powoduje redystrybuowanie dochodów rolniczych między gospodarstwa i między regiony. Regionalizacja zmniejsza stopień zakłócania sygnałów ekonomicznych wysyłanych przez rynek. Nadaje większy sens podejmowaniu działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich. Według tego eksperta redystrybucja wsparcia powinna odbywać się raczej na podstawie kryteriów ekologicznych niż regionalnych, na czym Francja paradoksalnie mogłaby zyskać, gdyż charakteryzuje się dość niską gęstością zaludnienia obszarów wiejskich.⁸

Francja dopuszcza możliwość konwergencji poziomów wsparcia oddzielnego od produkcji do kwoty uśrednionej w skali geograficznej, która pozostaje do zdefiniowania, lub do kwoty uśrednionej dla danego typu powierzchni, np. pastwisk i gruntów ornych. Nowe uzasadnienie wsparcia polegałoby wówczas na wynagradzaniu zarządzania użytkami rolnymi i usług świadczonych społeczeństwu. Taka ewolucja systemu wsparcia nadałaby większą spójność i czytelność polityce rolnej. Jednak eksperci francuscy podkreślają, że do podstawowej stawki wsparcia należałoby wówczas dodać inne formy pomocy: dopłaty do ubezpieczeń, wsparcie dla obszarów związanych z określonymi typami produkcji, wsparcie dla niektórych rodzajów produkcji narażonych na szczególne ryzyko w związku z ewolucją WPR.⁹

Regionalizacja płatności bezpośrednich we Francji mogłaby się odbywać na poziomie regionu administracyjnego, grupy regionów lub na poziomie narodowym (na co jednak nie wyraziłaby zgody – zdaniem jednego z ekspertów francuskich – Komisja Europejska). Regionalizacja oznacza ogromne transfery między poszczególnymi typami gospodarstw rolnych, w kierunku od producentów zbóż do

⁷ A.Gohin, wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania, Rennes, 3 lipca 2008.

⁸ P.A.Jayet, wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania, Grignon, 4 lipca 2008.

⁹ Ministère..., op.cit., s.16.

hodowców zwierząt. Hodowcy owiec byłiby beneficjentami każdego rodzaju regionalizacji płatności bezpośrednich we Francji. Jeśli chodzi o producentów wołowiny (którzy są skoncentrowani w regionie Massif Central) i mleka, hipotetyczne efekty regionalizacji zależą od ich systemu produkcji. Im bardziej ekstensywny, tym większe korzyści z regionalizacji. Regionalizacja wydaje się rozwiązaniem zbyt brutalnym, np. art. 68 (obecnie 69) pozwala na bardziej precyzyjną redystrybucję pomocy.¹⁰

3. Możliwość oddzielenia dopłat od produkcji

Analizując zasadność wprowadzenia pełnego oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji (*decoupling*), Francja proponuje, aby zastanowić się nad następującymi kwestiami: 1) kompatybilność takiego rozwiązania z celem utrzymania aktywności rolniczej na całości terytorium, tzn. czy pełne oddzielenie dopłat od produkcji nie grozi rezygnacją z działalności rolniczej na pewnych obszarach, np. górskich; 2) efekt zmniejszający wielkość produkcji; 3) ryzyko przejścia z logiki przedsiębiorcy w kierunku logiki rentiera na poziomie poszczególnych gospodarstw rolnych, tzn. skoncentrowania się rolników nie na działalności rolniczej, ale na pobieraniu z góry ustalonych płatności wynikających z ich statusu i posiadanych praw, a nie z bieżących decyzji produkcyjnych, przedsiębiorczości i pracy.¹¹

Francja dopuszcza możliwość ewolucji systemu wsparcia w kierunku pełnego *decoupling* w sektorze tzw. wielkich upraw (zboż, roślin oleistych i białkowych), co będzie skutkowało redystrybucją powierzchni ziemi uprawnej między poszczególne uprawy i między regiony.¹²

Inaczej wygląda sytuacja z perspektywy Francji, jeśli chodzi o hodowlę przeżuwaczy w celu produkcji mięsa (wołowiny i baraniny). Według Francji pełny *decoupling* w tym sektorze mógłby zmniejszyć rolę systemu pomocy w zapewnianiu wykorzystania rolniczego danych obszarów. Dlatego te szczególne formy pomocy (premia za utrzymywanie stada krów mlecznych i premia kompensacyjna za owce) muszą zachować swój ekonomiczny cel wsparcia

¹⁰ B.Vindel, wywiad udzielony autorowi niniejszego opracowania, Paryż, 4 lipca 2008.

¹¹ COPEIAA, op.cit., s.2.

¹² Ibidem, s.3.

rodzajów produkcji, które z pewnością nigdy nie osiągną poziomu konkurencyjności notowanego w takich krajach jak Brazylia czy Australia. Francja uważa, że istnieje możliwość przekształcenia tych form pomocy w premię przyznawaną w przeliczeniu na tzw. wielką sztukę bydła, aby nadać im pewne cechy *decoupling*.¹³ Obecnie poziom powiązania z produkcją wynosi 40 proc. w przypadku dopłat do uboju wielkich sztuk bydła, 50 proc. w przypadku pomocy dla hodowców owiec, ale 100 proc. w przypadku dopłat do utrzymania stada krów mlecznych i do uboju cieląt.¹⁴

Pełne oddzielenie dopłat od produkcji w sektorze produkcji wołowiny i baraniny doprowadziłoby do zmniejszenia produkcji we Francji. Istnieje kilka sposobów ograniczenia tego ryzyka: tylko częściowe oddzielenie od produkcji dopłat do stada krów mlecznych i/lub utworzenie specjalnego wsparcia dla systemów produkcyjnych, ewentualnie za pomocą płatności rolno-środowiskowych, dla których w 2008 r. nastąpi odnowienie kontraktów na podstawie nowych zestawień kosztów.

W opinii związków i organizacji rolniczych (tabela 1.) Francja powinna popierać następujące rozwiązania: zachowanie dopłat związanych z produkcją dla hodowców owiec (CGAAER) na obszarze całego kraju (FNO), niewłączanie do jednolitej płatności bezpośredniej wsparcia dla produkcji pasz suszonych, skrobi, konopi i lnu (CGAAER), wprowadzenie pełnego *decoupling* (CR), upowszechnienie oddzielania dopłat od produkcji, ale utrzymanie częściowego powiązania w regionach wrażliwych w zakresie produkcji mlecznej i hodowli krów mlecznych na terenach górskich (FGA), a także w branży zbożowej na obszarach, gdzie istnieje ryzyko postępowania dobrowolnego odłogowania (C de F), wprowadzenie dopłat do mleczarstwa na obszarach górskich z I filara WPR (brak szczegółów tej propozycji) (C de F), preferowanie podejścia zindywidualizowanego, utrzymywanie dopłat związanych z produkcją na poziomie europejskim dla ryżu, pszenicy durum, pasz suszonych, nasion, lnu, konopi i owoców w łupinach, co umożliwiłoby krajom członkowskim na dodatkowy *decoupling* (COPA, ANIA).¹⁵

¹³ Ibidem, s.3.

¹⁴ P.Chalmin, D.Bureau, *Perspectives agricoles en France et en Europe. La Documentation française*, Paris 2007, s.52–53.

¹⁵ Assises de l'agriculture. Groupe bilan de santé de la PAC, *Synthèse des contributions reçues le 28 janvier 2008*, Paris 2008, s.3.

Tabela 1. Francuskie związki i organizacje rolnicze

Skrót	Pełna nazwa	Tłumaczenie
ANIA	Association Nationale des Industries Alimentaires	Krajowe Zrzeszenie Przemysłu Spożywczego
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture	Zgromadzenie Stałe Izb Rolniczych
C de F, COOP de France	Coopérative de France	Francuska Spółdzielczość
CGAAER	Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux	Rada Ogólna ds. Rolnictwa, Wyżywienia i Obszarów Wiejskich
CGB	Confédération Générale des Planteurs de Betteraves	Organizacja Plantatorów Buraka Cukrowego
CNIEL	Centre National Interprofessionnel de l'Économie Laitière	Krajowe Międzybranżowe Centrum Mleczarstwa
CP	Confédération Paysanne	Konfederacja Wiejska
CR	Coordination Rurale	Współpraca Wiejska
FCD	Fédération du Commerce et de la Distribution	Zrzeszenie Handlowców i Dystrybutorów
FGA-CFDT	Fédération Générale Agroalimentaire CFDT	Zrzeszenie Branży Rolno-Spożywczej w ramach centrali związkowej CFDT
FLR	Fédération Label Rouge	Stowarzyszenie Producentów Wyrobów Regionalnych oznaczonych etykietą Label Rouge
FNAB	Fédération Nationale d'Agriculture Biologique	Krajowe Zrzeszenie Rolnictwa Ekologicznego
FNAF-CGT	Fédération Nationale Agroalimentaire et Forestière CGT	Krajowe Zrzeszenie Branży Rolno-Spożywczej i Leśnictwa w ramach centrali związkowej CGT
FNB	Fédération Nationale Bovine	Krajowe Zrzeszenie Hodowców Bydła
FNO	Fédération Nationale Ovine	Krajowe Zrzeszenie Hodowców Owiec
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles	Krajowa Federacja Związków Zawodowych Rolników
JA	Jeunes Agriculteurs	Stowarzyszenie Młodych Rolników
ORAMA	b.d.	Organizacja producentów zbóż i roślin oleistych

Źródło: opracowanie własne.

Zdaniem jednego z ekspertów francuskich Komisja Europejska zaproponowała *health check* w takim kształcie, jak gdyby nie było obecnie kryzysu w rolnictwie europejskim, wzrostu cen żywności, spadku kursu dolara, kryzysu naftowego i utraty zaufania do przywództwa ekonomicznego Stanów Zjednoczonych. W jego opinii utrzymywanie krajobrazu nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla istnienia polityki rolnej. Należy raczej skoncentrować się na celach tej polityki w zakresie zapewnienia wyżywienia społeczeństwom europejskim. Dlatego powinien zostać położony nacisk na politykę bezpieczeństwa żywności. Można by nawet zmienić nazwę WPR na Wspólną Politykę Wyżywienia (fr. *Politique Alimentaire Commune*; skrót PAC oznacza obecnie Wspólną Politykę Rolną we Francji). Według tego eksperta UE powinna zachęcać rolników do zwiększania produkcji przez zwalczanie niestabilności cen. Stabilizacja cen sprzyja wzrostowi produkcji, choć nadmierny wzrost produkcji oczywiście utrudnia prowadzenie polityki stabilizacji cen. W tym kontekście żaden *decoupling* nie ma uzasadnienia. W opinii tego eksperta model amerykański polityki rolnej byłby znacznie korzystniejszy od WPR.¹⁶

Według innego eksperta część dopłat do produkcji powinna zostać powiązana z produkcją, szczególnie dopłata do hodowli krów mlecznych.¹⁷ Taki pogląd podziela trzeci ekspert, którego zdaniem związane z produkcją powinny pozostać dopłaty do hodowli krów mlecznych, do uprawy lnu, konopi, nasion i ryżu. Dopłaty do krów mlecznych umożliwiają utrzymywanie stada podstawowego. *Decoupling* tych dopłat miałby niekorzystne efekty długoterminowe. Dopłaty do lnu (produkcja skoncentrowana w regionie środkowo-zachodnim) i konopi (głównie w Normandii) są uzasadnione ze względu na utrzymanie zdywersyfikowanej struktury produkcji rolnej, zatrudnienie i kwestie ekologiczne. Wsparcie dla producentów nasion i ryżu powinno być utrzymane, gdyż nie da się tego zrobić, stosując art. 68 (69), który opiera się na logice ekologicznej, a to są formy wsparcia oparte na logice ekonomicznej. W interesie Francji leży także wyłączenie upraw energetycznych z *decoupling*. Ich wspieranie powinno znaleźć się w kompetencji poszczególnych krajów członkowskich. Rozwój tej branży produkcji rolniczej można

¹⁶ L.Bourgeois, op.cit.

¹⁷ A.Gohin, op.cit.

uzasadnić realizacją strategicznego celu wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii w zaopatrzeniu w energię.¹⁸

Komitet ekspertów francuskich zajmujących się prognozowaniem polityki rolnej we Francji rozważał dwa warianty reform WPR. W wariantcie R1 przyjęto następujące założenia: pełny *decoupling*, regionalizacja jednolitej płatności obszarowej, niekompensowana obniżka praw do płatności o 35 proc., obowiązkowa modulacja na poziomie 20 proc., realokacja środków zaoszczędzonych z modulacji do II filara, zniesienie obowiązkowego odlogowania, zniesienie kwot cukrowych i mlecznych oraz mechanizmów interwencji na tych rynkach, wykorzystanie biopaliw na poziomie 5,75 proc., brak porozumienia w ramach WTO. W wariantcie R2 utrzymano instrumenty regulacji aktualnie obowiązujące w sektorze hodowli, w szczególności dopłaty do utrzymywania stada krów mlecznych (PMTVA) oraz kwoty mleczne. Te wyjątki są uzasadnione rolą obydwu sektorów w rozwoju obszarów wiejskich we Francji w wymiarze terytorialnym.¹⁹

4. Możliwość limitowania płatności bezpośrednich

Debata nad brakiem egalitarności rozkładu płatności bezpośrednich prowadzi do pomysłu Komisji Europejskiej, aby wprowadzić maksymalny limit płatności na gospodarstwo (*capping*), który być może uwzględniałby kwotę wolną opartą na intensywności zaangażowania siły roboczej. Doświadczenia poprzednich negocjacji (w szczególności z roku 2003) wskazują jednak, że ta debata szybko prowadzi w ślepy zaułek ze względu na twarde sprzeciw kilku krajów członkowskich wobec samej zasady limitowania, jak również trudności z ustaleniem takiego limitu na poziomie całej Unii. Ponadto wprowadzenie takiego limitu byłoby dość łatwe do obejścia. Jest to zatem rozwiązanie raczej mało wysublimowane i niezbyt skuteczne.

Bardziej subtelne zdaniem Francji byłoby wprowadzenie w ramach WPR, po roku 2013, dla poszczególnych krajów członkowskich możliwości stosowania systemu redukcji dopłat bezpośrednich opartej na skali progresywnej w zależności od rozmiaru gospodarstwa

¹⁸ B.Vindel, op.cit.

¹⁹ H.Guyomard, C.Le Mouël, C.Jez, A.Forslund, E.Fournel, *Prospective „Agriculture 2013”. Résultats et enseignements principaux par thème*, INRA, Paris 2008, s.46.

i z kwotą wolną uwzględniającą zaangażowanie zasobów ludzkich.²⁰ Na obecnym etapie dyskusji nie ma szczegółów tej propozycji. Zakłada ona zróżnicowane rozwiązania w poszczególnych krajach członkowskich. To władze krajowe miałyby ustalać szczegółowe kryteria i progi.

Limitowanie dopłat na podstawie wielkości zatrudnienia w gospodarstwie jest według francuskich ekspertów obiecującą drogą. Powstaje jednak problem ustalenia maksymalnej liczby pracowników, która by determinowała wielkość kwoty wolnej od redukcji dopłat bezpośrednich. Byłaby ustalana proporcjonalnie do wielkości obszarowej gospodarstwa, ale także należałoby wziąć pod uwagę jego profil produkcyjny i być może dodatkowe kryteria, np. warunki naturalne.

Eksperci francuscy wyrażają pogląd, że ewentualne wprowadzenie limitu minimalnego byłoby uzasadnione, gdyby został określony na poziomie kosztów utrzymania systemu dystrybucji płatności. W sensie ekonomicznym tego typu limit minimalny jest zrozumiały; koszty administracyjne nie powinny przekraczać wielkości pomocy. W sensie politycznym i społecznym byłoby to rozwiązanie trudne do przyjęcia w krajach członkowskich posiadających rozproszoną strukturę agrarną, np. w Polsce. Organizacje rolnicze zrzeszone w COPA postulują, aby nie wprowadzać dolnego limitu wsparcia.

Wprowadzenie limitu minimalnego nie jest istotne z punktu widzenia Francji. Jednak jest istotne dla francuskich emerytów rolniczych, którzy zachowują prawo do gospodarowania w ograniczonym zakresie i w związku z tym nadal pobierają dopłaty. Gospodarują na powierzchni 180 tys. ha, co stanowi 9 proc. użytków rolnych we Francji. Zajmują się przede wszystkim hodowlą zwierząt i produkcją wina.²¹

5. Możliwość modyfikacji systemu wzajemnej zgodności

Francja opowiada się za uproszczeniem systemu wzajemnej zgodności (ang. *cross compliance* – CC, fr. *conditionnalité*). Obecny nie jest bowiem wystarczająco czytelny i precyzyjny.

Eksperci wskazują, że dzisiejszy system współzależności jest niedoskonały, ponieważ nie posiada: 1) hierarchizacji celów tech-

²⁰ COPEIAA, op.cit., s.4.

²¹ B.Vindel, op.cit.

nicznych dotyczących danego sektora, które są zbyt złożone; obecny system odniesienia jest nadmiernie rozbudowany i niewystarczająco przejrzysty; 2) odniesień do punktu wyjścia „t0”, co pozwoliłoby na pokazanie możliwości postępu technicznego i wyciąganie ewentualnych konsekwencji finansowych w przypadku nierespektowania reguł CC; 3) zestawu sankcji, które byłyby współmierne do powagi uchybienia (progresywność); 4) katalogu prostych do podjęcia i wymiernych działań, np. płodozmian, powierzchni chronione środowiskowo, ogrodzenia, rejestr fitosanitarny.²² Eksperti podkreślają, że obecny system CC jest znacznie bardziej rygorystyczny w produkcji zwierzęcej niż w roślinnej. Powinna zatem nastąpić większa indywidualizacja wymogów CC i ich oparcie na umowach z poszczególnymi rolnikami.

Według organizacji rolniczych i związków zawodowych należy: zdefiniować listę wymogów CC na poziomie minimalnym, przyznając większą rolę kodeksowi dobrych praktyk rolniczych i środowiskowych (CGAAER), uprościć procedury CC (CR), bardziej precyzyjnie zdefiniować wymogi CC na poziomie europejskim (FNO), uprościć i odciążyć CC (FNB), wzmocnić CC (FCD), w odpowiedzi na likwidację obowiązkowego odłogowania wprowadzić powierzchnię kompensacji ekologicznej ze zróżnicowanymi wymogami; taka powierzchnia powinna stanowić 5 – 7 proc. użytków rolnych, co byłoby *de facto* formą powrotu do obowiązkowego odłogowania (FNAB). FGA proponuje włączenie do kryteriów CC aspektów społecznych obejmujących ustawodawstwo socjalne i dotyczące zdrowia pracowników.²³

Według jednego z ekspertów z zasady nie powinno się wynagradzać respektowania prawa. Dlatego obecny system CC jest niezbyt adekwatny do sytuacji. W zamian można by wprowadzić rozwiązania zbliżone do stosowanych w przemyśle. Mógłby to być system certyfikacji, gdyż nie ma potrzeby traktowania rolników jak potencjalnych przestępców i zbyt częstego ich kontrolowania.²⁴ Inny ekspert postuluje, aby CC było dostosowane na poziomie regionalnym i uproszczone.²⁵ Trzeci ekspert podkreśla trudności podczas kontroli CC w zakresie ustalenia związków przyczynowo-skutkowych mię-

²² Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Étude prospective stratégique de la conditionnalité des aides et évaluation ex ante de sa mise en œuvre. Note de synthèse*, Paris 2006.

²³ Assises..., op.cit., s.2–3.

²⁴ L.Bourgeois, op.cit.

²⁵ A.Gohin, op.cit.

dzy praktykami rolniczymi a obserwowanym rezultatem. Na przykład jeśli pogarsza się stan wód podziemnych, z reguły nie można przypisać winy konkretnemu rolnikowi. Dlatego należy uprościć system CC, usuwając z niego dyrektywy, jeśli kontrola ich przestrzegania jest fikcją.²⁶ Czwarty ekspert popiera bardziej efektywne wykorzystanie mechanizmu wzajemnej zgodności, co może nadać większą legitymizację polityce rolnej, ponieważ środowisko naturalne należy traktować jako dobro strategiczne. Zakres CC powinien zależeć od wysokości przyznawanych płatności bezpośrednich. Można by zastosować podobne mechanizmy jak w międzynarodowych konwencjach dotyczących ochrony rzek granicznych.²⁷

Francja popiera wzmocnienie reżimu bezpieczeństwa sanitarnego i zgodności z normami wspólnotowymi w stosunku do importowanej żywności, zwierząt i roślin. Wzrost intensywności wymiany międzynarodowej podnosi ryzyko przenoszenia chorób mających wpływ na zdrowie ludzi, zwierząt i roślin. Według Francji Unia Europejska musi zapewnić producentom rolnym nie gorsze warunki konkurencji na swoim terytorium niż mają importerzy żywności. Dlatego opowiada się za wzmocnieniem kontroli na granicach zewnętrznych UE. Francja postuluje stworzenie nowych ram strategicznych w tym zakresie, które opierałyby się na analizie ryzyka. Zwraca uwagę na zakłócenia konkurencji w wyniku różnych przepisów we Wspólnocie i w krajach trzecich. Koszty produkcji europejskich rolników są z tego powodu wyższe. Dotyczy to zakazu lub ograniczeń stosowania pewnych substancji chemicznych w produktach żywnościowych, a także przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt i pochodzenia poszczególnych składników żywności (ang. *tracability*). Zdaniem Francji UE powinna czuwać nad przestrzeganiem tych zasad przez zawieranie odpowiednich zapisów w umowach bilateralnych i obowiązujących w handlu światowym. Ponadto UE powinna rozwinąć system informowania konsumentów na temat specyfiki produkcji rolniczej we Wspólnocie.²⁸

²⁶ B.Vindel, op.cit.

²⁷ P.A.Jayet, op.cit.

²⁸ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Importation d'aliments, d'animaux et de végétaux : sécurité sanitaire et conformité aux règles communautaires*, Paris 2008.

6. Możliwość zmian sposobu finansowania II filara WPR

Eksperci francuscy zadają pytanie, czy jest sens zachowania podziału WPR na dwa filary, czy może należałoby dokonać ich fuzji, biorąc pod uwagę fakt, że główna różnica między filarami dotyczy współfinansowania lub jego braku. Ewolucja płatności bezpośrednich w kierunku ryczałtu na hektar zbliżyłaby ten system do instrumentów rolno-środowiskowych z II filara, przynajmniej pod względem konceptualnym. Jednak wówczas istnieje wielkie ryzyko generalizacji techniki współfinansowania.

Zdaniem francuskich znawców przedmiotu rozwój obszarów wiejskich stanowi zbyt ważną dziedzinę dla przyszłości Europy, aby był traktowany jak zmienna dostosowawcza w europejskich negocjacjach budżetowych (jak już to miało miejsce w grudniu 2005 r.) i aby był finansowany z nadwyżek budżetowych. Powstaje więc problem zasilenia budżetu wspólnotowego środkami przystającymi do deklarowanych ambicji w tej dziedzinie.²⁹

Francja ma na celu konsolidację WPR na poziomie I filara dla zrównoważenia rozwoju rolnictwa. Zamierza zaproponować użycie I filara – przez wprowadzenie opłaty (byłoby to nowe rozwiązanie we Francji – zmodyfikowany art. 69) pobieranej od wszystkich form pomocy, zarówno związanych z produkcją, jak i oddzielonych od niej – do utworzenia mechanizmu zarządzania ryzykiem klimatycznym i utrzymywania aktywności produkcyjnej na wszystkich obszarach. Zanim podejmie się debatę nad reformami mechanizmu modulacji (tzn. ograniczenia wielkości dopłat bezpośrednich dla ich największych beneficjentów i za pomocą tak zaoszczędzonych środków zasilenia II filara WPR, tj. polityki rozwoju obszarów wiejskich), należy zadać sobie pytanie dotyczące znaczenia systemu naczyń połączonych między I a II filarem i zastosowania funduszy w ten sposób przetransferowanych – które działania zlikwidować, jakie są rzeczywiste potrzeby finansowe. Wiele badań wskazuje na to, że choć rolnicy pozostają głównymi aktorami w procesie utrzymywania krajobrazu i zarządzania zasobami naturalnymi, nie są już jednak głównymi aktorami w zakresie dynamiki gospodarczej obszarów wiejskich. Dlaczego zatem mieliby zasilać II filar opłatami pobieranymi z ich dopłat bezpośrednich (modulacja, finansowanie II filara wyłącznie z budżetu WPR, mimo że beneficjentami są nie tylko rol-

²⁹ COPEIAA, op.cit., s.5.

nicy). W tym kontekście warto zauważyć, że jedna z osi rozwoju obszarów wiejskich we Francji dotyczy rolnictwa tylko w marginalny sposób.³⁰

Francja nie ma interesu w podwyższaniu modulacji, gdyż pociąga ona za sobą konieczność współfinansowania. Zatem zwiększenie modulacji prowadzi do obniżenia francuskiej stopy zwrotu z budżetu UE. Obecnie kraj ten odzyskuje tylko 80 proc. środków zgromadzonych w wyniku modulacji i jedynie 90 proc. z nich może służyć do wspierania rolnictwa.³¹ Ponadto zaleca umiarkowanie w tego typu transferach budżetowych ze względu na ryzyko niewiedzy lub niemożności prawidłowego wykorzystania środków w ten sposób gromadzonych.

Francja ocenia, że wysoce prawdopodobny jest scenariusz utrzymania modulacji niezależnie od kierunku zmian WPR. W związku z tym jej interesy obejmują: 1) ograniczoną progresję stopy obowiązkowej modulacji bez możliwości jej podnoszenia na poziomie narodowym; 2) całkowitą koncentrację przetransferowanych środków na działaniach wspierających rolnictwo w kierunku zrównoważonego rozwoju – działaniach wobec środowiska rolników, wsparciu inwestycji produkcyjnych i instrumentów zarządzania ryzykiem ekonomicznym.³² Według jednego z ekspertów zwiększanie stopy modulacji nie powinno być znaczące. Można natomiast zastanowić się nad systemem progresywnym.³³

7. Możliwość reformy modelu zarządzania rynkami rolnymi

Francja opowiada się za umieszczeniem w dokumentach Wspólnej Organizacji Rynków regulacji prawnych i finansowych, które umożliwiłyby organizacjom producentów, ich zrzeszeniom oraz związkom międzybranżowym wprowadzenie działań zmierzających do stabilizacji rynków.

Podkreśla również, że pięć celów WPR, które figurują w traktacie od początku istnienia Wspólnoty do chwili obecnej, musi być zachowanych, ale dopuszcza możliwość ich uzupełnienia o zrównoważony rozwój, zapobieganie zmianom klimatycznym i zapewnianie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności.

³⁰ Ibidem, s.4.

³¹ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Vers une nouvelle...*, op.cit., s.15.

³² COPEIAA, op.cit., s.5.

³³ B.Vindel, op.cit.

W opinii jednego z ekspertów francuskich, gdyby Komisja Europejska bardziej się zaangażowała w magazynowanie płodów rolnych, nie obserwowalibyśmy aż tak dramatycznego wzrostu cen. Dwukrotny wzrost cen zbóż prowadzi do znaczącego spadku dochodów francuskich hodowców i przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego.³⁴ Drugi ekspert proponuje, aby zmniejszać podatność cen produktów rolnych we Wspólnocie na niestabilność rynków światowych. Mechanizmy interwencyjne nie powinny jednak podnosić cen żywności we Wspólnocie, a jedynie stanowić siatkę bezpieczeństwa.³⁵ Trzeci ekspert opowiada się za przeprowadzeniem rachunku, czy wspieranie magazynowania płodów rolnych jest korzystne tylko dla rolników, czy dla całego społeczeństwa. Ponadto należałoby sprawdzić, czy cena stabilności nie jest zbyt wysoka. Dodatkowym problemem jest dylemat, czy można zmuszać podmioty gospodarcze do ubezpieczeń.³⁶

8. Możliwość zaangażowania Wspólnoty w zarządzanie ryzykiem

Problematyka zarządzania ryzykiem ekonomicznym w rolnictwie jest przedmiotem licznych badań i analiz. Na obecnym etapie Francja poparłaby wprowadzenie zestawu instrumentów, który musiałby oferować odpowiednie rozwiązania dla różnych typów gospodarstw rolnych. Taki zestaw mógłby obejmować następujące instrumenty: dotacje do niepewności (fr. *dotation pour aléas* – DPA; jest to instrument obecnie stosowany we Francji, finansowany w całości z budżetu krajowego i mający na celu zmniejszenie ryzyka rolników z tytułu wahań cen ich produktów), ubezpieczenie zbiorów, opcje i kontrakty terminowe oraz ubezpieczenie przychodów. Większość krajów członkowskich UE jest niechętnych temu tematu lub podchodzi do niego z rezerwą. Także Komisja Europejska akcentuje przeszkody, np. brak możliwości uwzględnienia różnic regionalnych w takim systemie, nieradzenie sobie z dużymi fluktuacjami wydatków w ścisłych ramach budżetowych i niedostatek środków finansowych. Dlatego Francja przywiązuje dużą wagę do

³⁴ L.Bourgeois, op.cit.

³⁵ B.Vindel, op.cit.

³⁶ P.A.Jayet, op.cit.

opracowania solidnej argumentacji za wprowadzeniem tego typu mechanizmów.³⁷

Francja opowiada się za utworzeniem mechanizmu zarządzania ryzykiem klimatycznym w ramach I filara, aby bardziej niż obecnie skłaniać rolników do ubezpieczania zbiorów, szczególnie w sektorze produkcji owoców, warzyw i wina.³⁸ Przywiązuje także wagę do wspierania mechanizmów zarządzania ryzykiem rynkowym, które dotyczy nie tylko spadku cen, ale także ich zbytnej fluktuacji. Dawniej ryzyko było ograniczone dzięki systemowi cen gwarantowanych we Wspólnocie. Obecnie wzrasta zagrożenie nim. Niestabilność cen produktów rolnych zmniejsza skłonność do dokonywania długoterminowych inwestycji w rolnictwie. Co prawda system płatności bezpośrednich wykazuje efekt quasi-ubezpieczenia dochodów rolniczych, gdyż gwarantuje osiągnięcie pewnego, minimalnego pułapu dochodów nawet w przypadku niekorzystnych dla rolników zmian na rynkach rolnych czy klęsk żywiołowych; jednak jest to instrument niewystarczający do zarządzania ryzykiem rynkowym.

Ponadto Francja wspiera inicjatywę wypłacania w ramach I filara odszkodowań rolnikom, którzy ponieśli szkody związane z ryzykiem sanitarnym. Opowiada się za tzw. nową preferencją wspólnotową, która polega na wzmocnieniu kontroli sanitarnych w imporcie.³⁹

Organizacje rolnicze wyrażają następujące poglądy w kwestii zarządzania ryzykiem: 1) należy utworzyć system ubezpieczeniowy otwarty dla wszystkich gospodarstw rolnych, aby stawiać czoła niepewności sanitarnej, klimatycznej i rynkowej; system powinien być finansowany z I filara na podstawie zmodyfikowanego art. 69 (który umożliwiłby także finansowanie branży owczarskiej, rolnictwa ekologicznego i utrzymywanie wysokich standardów jakości) (FNSEA, JA); taki system powinien obejmować wszystkie formy wsparcia, zarówno oddzielone od produkcji, jak i związane z nią, uwzględniając wielkość siły roboczej zaangażowanej w gospodarstwie rolnym (JA); 2) trzeba dążyć do zwiększenia pomocy w ramach I filara w celu zarządzania różnymi typami ryzyka i upowszechnić to rozwiązanie we wszystkich rodzajach produkcji rolnej przez zastosowanie art. 69 lub przyjęcie innych szczegółowych rozwiązań (CGAAER); 3) należy wprowadzić dotacje do niepewności; rozwinąć mechanizmy zarządzania ryzykiem za pomocą środków,

³⁷ COPEIAA, op.cit., s.6.

³⁸ Ibidem, s.14.

³⁹ B.Vindel, op.cit.

które zapewnia art. 69, wykorzystywać organizacje branżowe i międzybranżowe do upowszechniania kontraktacji, dostosowywać poziom wsparcia do aktualnych cen rynkowych i utrzymywać rezerwy bezpieczeństwa dla wybranych produktów (APCA, CGB); 4) utrzymać mechanizmy ograniczające wielkość produkcji i regulujące rynki rolne – ceny interwencyjne, publiczne magazynowanie, ochronę na granicach, rozważyć przydzielenie praw do produkcji poszczególnym rolnikom; byłoby to rozwiązanie przypominające kwoty mleczne, jednak znacznie powszechniejsze, bo dotyczące wielu kategorii produkcyjnych; taki system musiałby zawierać mechanizmy ułatwiające start młodym rolnikom (CP); 5) rozwinąć mechanizmy kompensacyjne i regulacyjne ze względu na niepewność i kryzysy, utworzyć fundusz solidarności sanitarnej, uznać zdolności organizacji branżowych w zakresie organizowania regulacji produkcji i rynków (FNB); 6) utrzymać zasadę preferencji wspólnotowej (CGB); 7) zachować subwencje eksportowe do 2013 r. oraz inne instrumenty, np. dopłaty do prywatnego przechowywania zapasów, efektywny system interwencji, dopłaty do produktów mleczarskich rozdawanych w szkołach, utworzyć fundusz zarządzania kryzysami sanitarnymi i środowiskowymi w ramach I filara (CNIEL); 8) utworzyć europejskie uregulowanie asekuracji i/lub zachęty do ubezpieczania zbiorów i produkcji, szczególnie hodowli (C de F); 9) włączyć koszty zarządzania ryzykiem bieżącym do cen konsumpcyjnych oraz rachunku kosztów produkcji; ryzyko w sytuacjach wyjątkowych powinno być absorbowane w ramach solidarności narodowej (CR); 10) wprowadzić specjalne mechanizmy ubezpieczeniowe w branży zbożowej przy wsparciu publicznym, zastanowić się nad mechanizmem wsparcia antycyklicznego finansowanym z I filara; ewentualne przekierowanie wsparcia na podstawie art. 69 w celu finansowania mechanizmów zarządzania ryzykiem musi być ograniczone przez ocenę potrzeb danego sektora produkcji rolnej (ORAMA); 11) utworzyć nowe narzędzia na podobieństwo siatki bezpieczeństwa, systemów magazynowania i mechanizmów ubezpieczeniowych w ramach I filara (ANIA).⁴⁰

W memorandum z 16 marca 2006 r. w sprawie wdrażania i przyszłości reformy WPR, skierowanym do Rady UE (nr 7265/06), delegacja francuska, uzyskawszy poparcie Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Włoch, Cypru, Litwy, Luksemburga, Węgier, Polski, Słowenii, Rumunii i Bułgarii, proponuje przyjęcie następujących rozwiązań:

⁴⁰ Assises..., op.cit., s.6–7.

1) wzmocnienie mechanizmu *de minimis*, aby każdy kraj członkowski uzyskał zdolność finansową zarządzania lokalnymi i branżowymi kryzysami w adekwatny sposób; 2) wzmocnienie i dostosowanie klauzul ochronnych do reguł międzynarodowego handlu; 3) opcjonalne ustanowienie systemu ubezpieczeń, który nie powinien wpływać na istniejące już systemy na poziomie narodowym, ale wspierać rolników europejskich w podejmowaniu większej odpowiedzialności za zarządzanie ryzykiem klimatycznym, ekonomicznym, a nawet zdrowotnym; system ubezpieczeń rolniczych powinien być współfinansowany ze środków publicznych, na co wskazują doświadczenia amerykańskie i kanadyjskie; źródłem finansowania może być ułamek procenta środków z modulacji (specjalna metoda obliczeń byłaby przyjęta w nowych krajach członkowskich); kraje członkowskie powinny mieć możliwość włączenia takiego systemu ubezpieczeń na zasadzie opcjonalnej do swoich krajowych programów; ponadto UE powinna rozważyć możliwość wspólnych działań w przypadku katastrof rolniczych na dużą skalę, które nie podlegają ubezpieczeniu na prywatnym rynku; 4) wprowadzenie specyficznych instrumentów, odpowiednich dla poszczególnych branż, w szczególności produkcji wina, owoców i warzyw, które służyłyby nie tylko do zarządzania kryzysami, ale także do zapobiegania im; źródłem finansowania może być ułamek procenta modulacji; te instrumenty mogą obejmować prywatne fundusze wyrównawcze na poziomie kraju członkowskiego redukujące fluktuację cen, wsparcie publiczne tylko w początkowym okresie funkcjonowania, a także inne mechanizmy zarządzania ryzykiem, np. dopłaty do prywatnego magazynowania płodów rolnych, do przetwórstwa, do dobrowolnej redukcji poziomu produkcji i programy promocji; 5) wykorzystywanie subsydiów eksportowych do 31 grudnia 2013 r. oraz innych mechanizmów wspierania eksportu dozwolonych przez WTO; 6) wprowadzenie strategii komunikacyjnej promującej WPR zarówno wśród obywateli Wspólnoty, jak i w krajach trzecich.⁴¹

W swoim memorandum w sprawie zachęcania do odpowiedzialnego organizowania branż rolno-spożywczych w interesie rolników i konsumentów, skierowanym do Rady UE 25 stycznia 2008 r. (nr 5745/08), delegacja francuska zwraca uwagę, że rolnictwo europejskie jest narażone na niepewność i niestabilność. Te czynniki ryzyka obejmują: nieprzewidywalne zagrożenia klimatyczne i zdrowot-

⁴¹ French delegation, *Memorandum on the implementation and the future of the reformed CAP*, Rada UE, nr 7265/06, 16 marca 2006.

ne, nieunikniony odstęp czasu między zmianami popytu a odpowiedzią podaży, co utrudnia konstruowanie długoterminowych strategii rozwoju, nietrwałość większości produktów rolnych, krańcową fragmentację podaży, trudności ze zmianą zastosowania aktywów (np. uprawy długoterminowe) oraz ścisły związek między produkcją a specyficznym czynnikiem produkcji, jakim jest ziemia. Niektóre rynki rolne charakteryzują się ponadto znaczną asymetrią posiadania informacji przez różnych aktorów rynku, co skutkuje zakłóceniem sygnałów wysyłanych przez rynek. Poza tym Francja podkreśla nierówną pozycję konkurencyjną rolników i odbiorców ich produktów, którzy charakteryzują się rosnącym poziomem koncentracji i siły monopolowej. Wreszcie reformy WPR od 1992 r. i liberalizacja handlu światowego osłabiły zasadę preferencji wspólnotowej. Wśród nowych wyzwań stojących przed WPR Francja wymienia także: rosnącą częstotliwość kryzysów zdrowotnych, energetycznych i klimatycznych, rozwój nowych sektorów gospodarki wykorzystujących produkty rolne do celów nieżywnościowych oraz pojawienie się nowych aktorów na rynkach światowych (krajów i firm), którzy przyczyniają się do wzrostu niestabilności cen.⁴²

Według Francji remedium na wymienione zagrożenia jest wzmocnienie organizacji producentów rolnych, które powiększają siłę ekonomiczną rolników, oraz organizacji międzybranżowych (tzn. obejmujących różne fragmenty kanału rynku, np. rolników i przetwórców, ang. *inter-branch organisations*), które redukują poziom ryzyka w danym sektorze i promują innowacyjność. Tego typu organizacje poprawiają strukturę poszczególnych sektorów.⁴³

Francja opowiada się za ujednoczeniem systemu funkcjonowania organizacji producentów i ich stowarzyszeń we wszystkich branżach na wzór rozwiązań przyjętych w sektorze owoców i warzyw. Rozwiązania przyjęte w branży owocowo-warzywniej traktuje jako modelowe. Jej zdaniem powinny być przyjęte także w pozostałych organizacjach.⁴⁴

Według jednego z ekspertów najlepszą formą zarządzania ryzykiem jest rozwinięcie systemu magazynowania płodów rolnych, aby ograniczać ekstremalne fluktuacje na rynkach rolnych.⁴⁵ Inny eks-

⁴² French delegation, *Memorandum to entourage a responsible organisation of agri-food sectors in the interests of farmers and consumers*, Rada UE, nr 5745/08, 25 stycznia 2008.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ A.Gohin, op.cit.

pert wskazuje na rolę państwa (Wspólnoty) w reasekuracji ryzyka w przypadku wielkich katastrof lub kryzysów.⁴⁶

Francja postuluje rozwinięcie systemu ubezpieczeń zbiorów w rolnictwie i finansowanie go z budżetu wspólnotowego. Taki system już istnieje we Francji od kilku lat i jest finansowany z budżetu krajowego. Zastosowanie art. 68 (69) w celu uzupełnienia dopłat krajowych do ubezpieczeń byłoby korzystne. Ponadto Francja chciałaby rozszerzyć ten system na producentów owoców i warzyw oraz pasz, co jest jednak trudne. W tym kraju istnieje specjalny fundusz, za pośrednictwem którego środki publiczne kierowane są na dopłaty do ubezpieczeń – Fonds National de la Gestion des Calamités Agricoles (FNGCA). Poza tym funkcjonuje system obowiązkowych ubezpieczeń rolniczych. Francja chciałaby wyjąć pewne branże z FNGCA, aby ciężar ich finansowania przejęła Wspólnota. Ponadto istnieje system dotacji do niepewności, który skłania rolników francuskich do oszczędzania, aby stawiali czoła ryzyku. Tego typu oszczędności rolników nie zostały opodatkowane, dlatego jest to bodziec do ubezpieczania się samemu na wypadek kryzysu. Jednak ten mechanizm dotyczy tylko stosunkowo niewielkich problemów. Ryzyko wielkich epidemii musi przejąć Wspólnota, Francja już to zrobiła. Zatem Francja proponuje wprowadzenie w ramach WPR mechanizmów zarządzania ryzykiem, które w dużym stopniu przetestowała już na gruncie krajowym.⁴⁷ Przy okazji przeglądu zdrowotnego WPR (*health check*) pragnie przerzucić znaczną część ich finansowania z budżetu krajowego na poziom wspólnotowy.

9. Możliwość łagodzenia skutków likwidacji kwot mlecznych

Francja jest świadoma, że nie uda jej się zatrzymać procesu likwidacji kwot mlecznych w UE. Ponieważ większość krajów członkowskich UE opowiada się za ich zniesieniem, należy się zastanowić nad sposobami przeprowadzenia tej operacji (zwiększanie kwot, tzn. limitów ilościowych produkcji mleka przez poszczególne gospodarstwa rolne i kraje członkowskie UE, redukcja kar za ich przekraczanie, transferowalność). Zdaniem Francji przyszłość systemu powinna opierać się na analizach ilościowych typu koszty – korzyści różnych opcji likwidacji obecnego mechanizmu. Takie analizy muszą integrować aspekty terytorialne i ekonomiczne.

⁴⁶ P.A.Jayet, op.cit.

⁴⁷ B.Vindel, op.cit.

Jeśli Wspólnota miałaby dążyć do całkowitego zniesienia systemu kwot mlecznych do 2015 r., Francja optuje za długim okresem przejściowym, dlatego wymaga od Komisji Europejskiej, aby podała do publicznej wiadomości szczegóły tej operacji już w 2008 r.⁴⁸ Francja odrzuca możliwość likwidacji kwot w 2009 r.; termin 2015 r. też trudno zaakceptować, ale Francja jest świadoma nieuchronności takiej decyzji UE. Uważa, że zniesienie kwot mlecznych jest dopuszczalne tylko po spełnieniu następujących warunków: 1) utworzenie mechanizmu wspierającego integrację kanału rynku (umowy długoterminowe między dostawcami i odbiorcami mleka), 2) stworzenie mechanizmów wsparcia dla regionów górskich.⁴⁹

Jeden z ekspertów jest obrońcą systemu kwot mlecznych. Argumentuje, że nie można wyprodukować takiego samego sera z mleka miejscowego i sprowadzanego z odległości tysiąca kilometrów. Rozwiązaniem alternatywnym są kontrakty między dostawcami mleka a zakładami przetwórstwa. Jednak kwoty mleczne lepiej chronią rolników od takich umów. Jeśli rolnicy będą zbyt zdominowani przez przemysł, spadnie jakość mleka z powodu presji na minimalizację kosztów produkcji (zdaniem autora niniejszego opracowania współpraca rolników z przemysłem w formie umów długoterminowych, tzw. integracja pionowa umowna kanału rynku, ma też swoje pozytywne strony, m.in. unowocześnienie technologii, lepsze dostosowanie produkcji do potrzeb rynku, pewność zbytu dla rolników oraz pewność dostaw dla przetwórców). Argumenty podnoszone przez przeciwników kwot mlecznych są słuszne w teorii, ale niekoniecznie sprawdzają się w praktyce, np. ceny konsumpcyjne produktów mlecznych we Francji ewoluowały bardziej korzystnie z punktu widzenia konsumentów niż w Stanach Zjednoczonych.⁵⁰ Inny ekspert dystansuje się od systemu limitowania podaży mleka, który generuje problemy z rozpoczęciem działalności przez młodych rolników. Likwidacja obecnego systemu oznacza jednak spadek wartości aktywów, więc polityka rolna mogłaby łagodzić ten proces.⁵¹

Celem zniesienia kwot do 2015 r. jest wzrost konkurencyjności sektora. Analizy francuskich ekspertów wskazują, że nieograniczo-

⁴⁸ COPEIAA, op.cit., s.6.

⁴⁹ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Vers une nouvelle politique agricole commune: ouvrons le débat*, Paris 2008, s.14.

⁵⁰ L.Bourgeois, op.cit.

⁵¹ P.A.Jayet, op.cit.

na transferowalność kwot przez ich wymianę na zasadach handlowych już umożliwi wzrost konkurencyjności branży mleczarskiej. Dlatego Francja opowiada się za wykorzystaniem okresu przejściowego na rozszerzanie przestrzeni geograficznej transferowalności kwot. Nie precyzuje zasięgu geograficznego tego rozwiązania. Można przypuszczać, że chodziłoby o transferowalność nie tyle między krajami członkowskimi, co między departamentami lub regionami francuskimi. Jednocześnie należy czuć, aby nie nastąpiła zbyt wysoka koncentracja stada na niektórych obszarach, ze względu na problemy ekologiczne (m.in. zarządzanie ściekami pochodzącymi z hodowli).⁵²

W opinii ekspertów francuskich w okresie przejściowym należy stosować inne rozwiązania na obszarach nizinnych i górskich. Zwiększanie kwot mlecznych, a także ich likwidacja, prawdopodobnie doprowadzą we Francji do zamknięcia zakładów przetwórczych i punktów skupu, co będzie działało na szkodę upośledzonych obszarów górskich. Biorąc pod uwagę to ryzyko, zastosowanie tradycyjnych działań w ramach II filara (wsparcie obszarów upośledzonych – fr. ICHN, wsparcie wobec środowiska rolników – fr. PHAE, wsparcie inwestycyjne dla gospodarstw) i I filara (wyższe dopłaty bezpośrednie do pastwisk górskich) mogą okazać się niewystarczające. Dlatego Francja opowiada się za rozważeniem wprowadzenia oryginalnych rozwiązań, które powinny mieć charakter międzybranżowy i zapewnić, aby hodowla bydła mlecznego nadal przyczyniała się do zwiększenia dynamiki gospodarczej tych obszarów.⁵³

Francja jest zainteresowana wykorzystaniem art. 69 w ramach procesu znoszenia kwot mlecznych. Jest to interesujący mechanizm, gdyż pozwala na reorientację wsparcia w ramach I filara i na zachowanie wymiaru ekonomicznego WPR w optyce zrównoważonego rozwoju.

We Francji toczy się dyskusja na temat sposobu zwiększania kwot mlecznych w okresie przejściowym. Istnieją dwa podstawowe warianty: 1) zwiększanie kwot najbardziej produktywnym producentom skoncentrowanym głównie w Bretanii; są to jednak z reguły niewielkie gospodarstwa o intensywnym profilu produkcji, zatem dalsza intensyfikacja może stwarzać problemy ekologiczne; 2) proporcjonalny podział nadwyżek kwot mlecznych; ten wariant przyjęto na rok 2008. Kwoty mleczne stanowią we Francji instr-

⁵² COPEIAA, op.cit., s.7.

⁵³ Ibidem, s.7.

ment polityki zagospodarowania przestrzennego. Obecnie transfery kwot między departamentami (niższy poziom administracyjny od regionu) są bardzo utrudnione.⁵⁴

CNIEL (francuska organizacja producentów mleka) proponuje wprowadzić nowe dopłaty: w wysokości 42 euro na każde wyprodukowane 1000 litrów mleka, w tym: 30 euro, aby utrzymać produkcję na obszarach górskich, i 12 euro, aby skompensować dodatkowe koszty skupu mleka; łączny koszt tych rozwiązań jest szacowany na 150 mln euro rocznie. Według CNIEL wprowadzenie dodatkowych dopłat do produkcji mlecznej na obszarach górskich powinno się odbywać na podstawie zmodyfikowanego artykułu 69, zatem w ramach I filara WPR. CNIEL ocenia, że Niemcy i Austria mogłyby poprzeć to rozwiązanie. Pomoc z II filara jest bowiem jego zdaniem niewystarczająca.⁵⁵

Jeśli chodzi o propozycję wsparcia skupu mleka na obszarach górskich, CNIEL używa następujących argumentów. Gęstość gospodarstw mleczarskich jest tam znacznie niższa niż na obszarach nizinnych, zatem liczba kilometrów przemierzanych przez cysterny skupujące mleko jest większa. Trudno zoptymalizować trasę przejazdu ze względu na konieczność pokonywania przełęczy górskich. Zużycie paliwa jest większe. Koszty pracy są wyższe z powodu dłuższego czasu pracy koniecznego do zebrania tej samej ilości mleka, co na nizinach. Tendencja spadkowa liczby producentów mleka i wzrost kosztów paliwa będą jeszcze bardziej powiększać różnicę kosztów skupu mleka na obszarach górskich w stosunku do reszty terytorium Francji.⁵⁶

10. Uwagi końcowe

Eksperti francuscy zidentyfikowali następujące wyzwania stojące przed Wspólną Polityką Rolną: 1) problem wyżywienia rosnącej liczby ludności świata, związany ze zmianami nawyków żywieniowych w krajach rozwijających się, co będzie się wyrażało w podwojeniu popytu na żywność do roku 2050; jednocześnie potencjał rolniczy nie jest w pełni zmobilizowany ze względu na różne rodzaje niepewności i ryzyka oraz globalne ocieplanie się klimatu; 2) wy-

⁵⁴ B.Vindel, op.cit.

⁵⁵ CNIEL (Centre National Interprofessionel de l'Économie Laitière), *Position du CNIEL. Quotas et compensations*, Paris 2008.

⁵⁶ Ibidem.

zwania ekologiczne – rolnictwo ma ogromny wpływ na środowisko naturalne przez zachowanie zasobów naturalnych, bioróżnorodności i walkę z zanieczyszczeniami; rolnictwo musi godzić dobre wyniki ekonomiczne z efektywnością ekologiczną w podejściu nazywanym zrównoważonym rozwojem, zapewniając jednocześnie wysoką jakość i odpowiedni poziom bezpieczeństwa produkowanej żywności; 3) wyzwanie energetyczne związane z wyczerpywaniem się zasobów kopalin energetycznych i zaangażowaniem wspólnoty międzynarodowej w realizację postanowień Protokołu z Kyoto; UE przyjęła strategię dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w celu pokrycia swoich potrzeb energetycznych; biopaliwa i biomasa przyczyniają się do realizacji tego celu; 4) wyzwanie rozwoju gospodarczego zrównoważonego terytorialnie – we Francji rolnictwo i gospodarka żywnościowa generują nadwyżki rzędu 9 mld euro rocznie i są zlokalizowane na obszarach wiejskich, tworząc swoistą tkankę przedsiębiorstw, w tym spółdzielni produkcyjnych, które generują wartość dodaną i zatrudniają 1,6 mln osób, co jest korzystne dla rozwoju gospodarczego, polityki zatrudnienia oraz spójności terytorialnej i społecznej.⁵⁷

Francja ma na celu wykorzystanie przeglądu WPR do przyjęcia takich rozwiązań, które pozwolą na utrwalenie WPR po 2013 r. Według ekspertów tego kraju wszelkie zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej muszą się odbywać z zachowaniem następujących zasad: 1) wzmocnienie preferencji wspólnotowej – jest to imperatyw dla konsumentów europejskich, którzy powinni mieć gwarancję jakości sanitarnej i ekologicznej kupowanych produktów; jest to konieczność dla rolników europejskich, którzy nie mogą być narażeni na konkurencję ze strony rolników z krajów trzecich, nierespektujących tego samego poziomu wymagań; ta zasada preferencji wspólnotowej powinna się opierać na protekcji celnej z uwzględnieniem wrażliwości pewnych sektorów, na regułach sanitarnych i środowiskowych ekwiwalentnych do produktów importowanych i wytwarzanych w Europie, na poziomie wsparcia kompensującym dodatkowe koszty związane z realizacją europejskiego modelu rolnictwa oraz na ochronie oznaczeń geograficznych; te wytyczne powinny towarzyszyć negocjacom handlowym prowadzonym przez UE na forum WTO, jak również obowiązywać w stosunkach bilateralnych z krajami trzecimi; 2) stabilizacja rynków – zmiany koniunktury i rosnące ryzyko uzasadniają strategię stabilizacji rynków w kon-

⁵⁷ Ministère..., op.cit., s.7.

tekście rosnącego popytu; stopniowy demontaż mechanizmów interwencji publicznej i oddzielenie dopłat od produkcji stawiają rolnictwo pod presją praw rynku; WPR musi zostać wyposażona w narzędzia pozwalające na stabilizację rynków na poziomie wspólnotowym w inny sposób, w tym w instrumenty indywidualnego pokrycia ryzyka oraz wzmocnione organizacje międzybranżowe, aby ceny płodów rolnych stanowiły główny składnik dochodów rolniczych; 3) ambitny budżet – WPR nie może być wypadkową dostosowań budżetowych; przyszłe wyzwania i ustalone cele WPR wymagają adekwatnych środków; z tej perspektywy lepsza legitymizacja roli rolnictwa w zaspokajaniu potrzeb konsumentów i oczekiwań obywateli w zakresie wyżywienia i ochrony środowiska umożliwi zachowanie nietykalności budżetu WPR; 4) wspieranie zrównoważonego rozwoju w rolnictwie – WPR musi zawierać narzędzia odpowiadające celom środowiskowym i odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw rolnych, które umożliwią zachowanie produkcyjnego charakteru rolnictwa, ale respektującego otoczenie.⁵⁸

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że zakończenie tzw. przeglądu zdrowotnego Wspólnej Polityki Rolnej jest przewidziane na grudzień 2008 r., zatem w okresie sprawowania prezydencji w UE przez Francję.

Abstract

The attitude of France towards changes in the Common Agricultural Policy

As the Common Agricultural Policy is undergoing a review in the framework of the so-called health check, it is important to identify interests and position taken by France which is one of the principal protagonists in the debate. This paper is based not only on official statements, but also upon contributions by farmers' unions and organisations as well as agricultural policy experts from leading French research institutes. We examine several reform scenarios as far as the system of direct payments is concerned. France still applies a historical model of direct payments which are minimally decoupled. Furthermore, we deal with possible ways of improving cross-compliance, capping and modulation. France obviously struggles to maintain the principle of Community preference within the CAP. In order to ensure market stability, it favours enhancement of the role of inter-

⁵⁸ Ibidem, s.8–9.

branch organisations and the involvement of the EU in promoting agricultural insurance schemes. France is reluctant to eliminate milk quotas. Being aware of inevitability of this solution, it wishes to ensure soft landing for its milk producers. Finally, France emphasises the role of the CAP in preserving social and economic structure of its rural areas.