

Andrzej Czyżewski, Sebastian Stępień

Stare i nowe we wspólnej polityce rolnej 2014-2020 – próba oceny z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa

The Old and the New in Common Agricultural Policy 2014-2020 – attempt to assess in terms of the interest of Polish agriculture

Negocjacje nad kształtem wspólnej polityki rolnej po 2013 roku wchodzą w decydującą fazę. Zakończona w czerwcu prezydencja duńska podsumowała przebieg dotychczasowych konsultacji. Efektem prac jest raport w sprawie WPR w nowym okresie programowania, który odnosi się do zaprezentowanych przez Komisję Europejską zmian i który przedstawia obszary zbieżności i rozbieżności między krajami UE w zakresie poszczególnych rozwiązań. Celem artykułu jest ocena propozycji zawartych w projekcie reformy w kontekście interesów sektora rolnego w Polsce, w trzech najważniejszych, zdaniem autorów, płaszczyznach: płatności bezpośrednich, interwencji rynkowej oraz polityki obszarów wiejskich. Szczegółowa analiza dokumentu KE i raportu pozwala stwierdzić, że duża część zapisów jest korzystna dla polskiego rolnictwa, ale są też takie, które mogą mieć negatywny skutek.

Wstęp

Negocjacje na temat przyszłości wspólnej polityki rolnej (WPR) wkraczają w decydującą fazę. Rozmowy i konsultacje różnych środowisk trwały kilka lat, a podstawę wypracowanych propozycji nowej WPR stanowił jej przegląd w latach 2007-2008 (*Health Check*), którego efektem był komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 roku: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”¹. W komunikacie przyjęto projekt kształtu unijnej polityki rolnej po 2013 roku, zgodny z założeniami strategii Europa 2020², zakładający efektywność wykorzystania zasobów w unijnym rolnictwie i na obszarach wiejskich, poprzez inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający społecznej integracji. W dniu 12 października 2011r., Dacian Cioloș, komisarz ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, przedstawił pakiet założeń reformy WPR. Składa się on z siedmiu wniosków legislacyjnych, z których cztery pierwsze regulują najważniejsze zagadnienia dotyczące wspólnej polityki rolnej po 2013 roku. Są to kwestie płatności bezpośrednich, wspólnej organizacji rynków rolnych, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz finansowania, zarządzania i monitorowania WPR³.

¹ COM(2010)672. Komisja Europejska, Bruksela 2010.

² Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission, COM(2010)2020. European Commission, Brussels 2010.

³ Pozostałe trzy dotyczą: ustalania dopłat, refundacji i cen związanych z organizacją rynków rolnych; środków przejściowych dla roku 2013 oraz niektórych produktów rolnych i wsparcia dla plantatorów wina.

Wczytując się w projekt reformy można zauważyć, że zmienia się podejście do wspólnej polityki rolnej, która od sztywnego podziału zadań między dwa filary staje się polityką bardziej elastyczną, odpowiadającą na nowe wyzwania. Istotne jest nie to, gdzie znajdują się poszczególne instrumenty, ale to, jakie cele mają być osiągnięte⁴. Niestety, zwiększeniu się priorytetów WPR, choć określonych w sposób kompletny i wychodzących naprzeciw nowym wyzwaniom, nie towarzyszy wzrost finansowania w wymiarze realnym, co może stanowić trudność w ich realizacji. Budżet wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020 zaprogramowano na poziomie 435,5 mld euro (I filar 317,2 mld euro, II filar 101,2 mld euro, dodatkowy fundusz 17,1 mld euro), co oznacza wzrost zaledwie o 2,2% w porównaniu z okresem 2007-2013⁵. Szczegółowa analiza propozycji KE pozwala stwierdzić, że duża część zapisów jest korzystna dla polskiego rolnictwa, ale są też takie, które mogą mieć negatywny skutek (i na nich przede wszystkim skupiona zostanie uwaga autorów). Celem publikacji jest zatem ocena poszczególnych rozwiązań w kontekście interesów sektora rolnego w Polsce, w trzech najważniejszych, zdaniem autorów, obszarach: **płatności bezpośrednich, interwencji rynkowej oraz polityki obszarów wiejskich**. Publikacja, ze względu na jej cele, ma po części charakter przeglądu, dzięki czemu pozwala autorom na wyrażenie własnych poglądów i opinii na temat przyszłości WPR. Przedstawione informacje są wynikiem trwających negocjacji, których podsumowanie stanowi Raport Prezydencji Duńskiej, zaprezentowany w dniu 18 czerwca 2012r. podczas posiedzenia Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa AGRIFISH⁶. Ostatnim etapem prac nad kształtem reformy będą uzgodnienia pomiędzy Radą UE a Parlamentem Europejskim⁷. Wspólna polityka rolna powinna wejść w życie 1 stycznia 2014r.

Reorganizacja systemu płatności bezpośrednich

Płatności bezpośrednie stanowią podstawowy instrument wspólnej polityki rolnej i takim pozostaną w nowej perspektywie finansowej. Ich rolą w systemie wsparcia rolnictwa UE jest kluczowa ze względu na cele, jakie mają realizować. Są to przede wszystkim:

- podtrzymanie dochodów producentów rolnych,
- rekompensata kosztów związanych z wypełnieniem wymogów środowiskowych,
- utrzymanie użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej,
- zapewnienie równych warunków konkurencji w ramach jednolitego rynku żywnościowego⁸.

⁴ K. Kosior: Jaka wspólna polityka rolna po 2013? Strona internetowa: ec.europa.eu/polska/news/opinie, z dnia 03.09.2012r.

⁵ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy, COM(2011)628 final/2. European Commission, Brussels 2011.

⁶ Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRIFISH) jest głównym organem decyzyjnym UE w zakresie zagadnień dotyczących rolnictwa, rybołówstwa i rozwoju obszarów wiejskich.

⁷ Po raz pierwszy, w związku ze zmianami w Traktacie z Lizbony, w pracach nad budżetem UE i elementami polityki rolnej Parlament Europejski ma równy udział w procesie legislacyjnym.

⁸ Stanowisko Rządu RP dot. Wnioski rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej [COM(2011)625]. MRiRW, Warszawa 2012.

W systemie dopłat bezpośrednich po 2013 roku zastępuje się system jednolitej płatności (SPS) oraz system jednolitej płatności obszarowej (SAPS) **jednym systemem płatności podstawowej (*Basic Payment Scheme*)**⁹. Dodatkowo mają się pojawić dopłaty dla rolników gospodarujących na terenach o utrudnieniach naturalnych (do 5% rocznej krajowej koperty płatności bezpośrednich), obowiązkowy system płatności dla młodych rolników rozpoczynających działalność (do 2% koperty), dopłaty związane z produkcją (5% lub 10% koperty¹⁰) oraz dopłaty ryczałtowe dla małych gospodarstw (do 10% koperty).

Już na wstępie można stwierdzić, że stworzenie tak wielu grup płatności w ramach systemu, a jednocześnie niejasny podział między celami I i II filaru, chociażby w zakresie płatności dla terenów o utrudnieniach naturalnych (przyszły I filar) i obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW (dzisiejszy II filar) komplikuje system i stoi w sprzeczności do deklaracji odnośnie uproszczenia polityki rolnej UE¹¹ (wyjątek stanowi płatność ryczałtowa dla małych gospodarstw). Natomiast pozytywnie trzeba odnieść się do koncepcji samego wsparcia młodych oraz drobnotowarowych producentów rolnych, z uwagi na niekorzystną strukturę wiekową i agrarną polskiego rolnictwa. Pytanie tylko, czy nie bardziej skuteczne byłoby finansowanie tych grup rolników poprzez działania w II filarze. Narzucenie obowiązku realizacji tych dopłat obniża bowiem elastyczność wykorzystania funduszy i możliwości tworzenia przez państwa członkowskie własnej polityki, zgodnej ze specyfiką sektora rolnego.

Kluczową zmianą w systemie dopłat bezpośrednich będzie ich „zazielenienie”, które objąć ma 30% koperty krajowej płatności. Zazielenienie oznacza, że warunkiem otrzymania pieniędzy jest spełnienie przez rolnika wymogów środowiskowych, wykraczających poza obecnie funkcjonujące zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). KE wskazuje na trzy kryteria, korzystne jej zdaniem z punktu widzenia ochrony klimatu: obowiązek prowadzenia zróżnicowanych upraw (minimum 3 gatunki roślin), obowiązek utrzymywania trwałych użytków zielonych, z prawem do zmniejszenia areалу nie więcej niż 5% w stosunku do roku referencyjnego oraz przeznaczenia 7% (choć w trakcie bieżących negocjacji mówi się o niższym odsetku) kwalifikujących się do płatności gruntów na cele ekologiczne (odłogowanie ziemi,

⁹ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support scheme within the framework of the common agricultural policy, COM(2011)625 final/2. European Commission, Brussels 2011, s. 7.

¹⁰ Pułap 10% dotyczy nowych państw członkowskich oraz państw stosujących płatności do krów mamek.

¹¹ Pojawia się zatem pytanie o zasadność dalszego finansowania gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Odpowiedź można oprzeć na wynikach badań pracowników IERiGŻ w Warszawie. Wnioski z opracowanego raportu wskazują, że gospodarstwa znajdujące się na terenie ONW nie ulegają likwidacji, a wręcz przeciwnie – obszar ziemi nieużytkowanej rolniczo zmniejsza się systematycznie. Co więcej, gospodarstwa te uzyskują dochód porównywalny do gospodarstw spoza ONW. Okazuje się, że rolnicy z terenów ONW tak dopasowali strukturę swojej produkcji, aby odpowiadała ona mniej korzystnym warunkom naturalnym. W regionach górskich i podgórskich przeważają zwierzęta przeżuwające oraz trwałe użytki zielone i rośliny pastewne, natomiast na obszarach nizinnych dominują zboża oraz zwierzęta ziarnożerne. Dlatego dalsze finansowe wsparcie gospodarstw na terenach ONW ma sens, szczególnie w odniesieniu do większych ekonomicznie jednostek, ponieważ sprzyja inwestycjom i zwiększaniu ich zdolności produkcyjnej. Mniejsze podmioty powinny natomiast skorzystać z uproszczonej formy dopłat (ryczałt dla małych gospodarstw). Por. G. Niewęgłowska: Koszty spełnienia wymogów wzajemnej zgodności w polskich gospodarstwach rolnych. IERiGŻ, Warszawa 2011, s. 30-32.

tarasy, cechy krajobrazowe, strefy buforowe, obszary zalesione). Wymogów tych nie będą musiały spełniać najmniejsze gospodarstwa, objęte systemem płatności ryczałtowej. Zajmują one niewiele ponad 3% UR w UE, stąd ich rolna w łagodzeniu negatywnych skutków zmian klimatu jest ograniczona.

Oceniając „zielony” komponent płatności bezpośrednich wskazać można na kilka słabych stron pomysłu. Po pierwsze, pogłębia on już istniejące nierówności między krajami. Procentowe naliczanie od zróżnicowanych stawek nowych płatności środowiskowych (podobnie zresztą jak płatności dla młodych rolników czy małych gospodarstw) oznacza, że państwa o niższych niż średnia unijna krajowych kopertach (w tym Polska), nadal nie będą mogły rekompensować rolnikom obowiązujących w całej UE jednakowych wymagań w zakresie zazielenienia¹². Rozwiązaniem byłoby wyrównanie wsparcia w zakresie „zielonego” komponentu dla wszystkich krajów członkowskich. Właściwym kryterium alokacji środków pieniężnych w ramach dopłat środowiskowych powinna być powierzchnia UR, która najlepiej odzwierciedla potencjał rolniczy i przyrodniczy, w tym nakłady związane z jednakowymi dla całej Unii wymogami środowiskowymi.

Po drugie, wprowadzenie wymogu wyłączenia części ziemi rolniczej na cele ekologiczne w każdym gospodarstwie budzi zastrzeżenia w odniesieniu do prognoz wzrostu liczby ludności na świecie¹³ i zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w wymiarze globalnym, za które Unia Europejska wzięła odpowiedzialność¹⁴. Ten przepis nie jest spójny ze strategią UE 2020, w części dotyczącej zatrudnienia. Konieczność ograniczenia produkcji może wiązać się z redukcją miejsc pracy, przede wszystkim w dużych gospodarstwach, opartych na pracy najemnej. Ponadto, nałożenie dodatkowych wymogów w stosunku do producentów rolnych podnosi i tak już wysokie w relacji do innych regionów na świecie koszty produkcji, obniżając pozycję konkurencyjną rolnictwa unijnego. Z punktu widzenia korzyści dla Polski wymóg ekologizacji jest sprzeczny z dążeniem do wzrostu potencjału produkcyjnego rolnictwa¹⁵. W przeciwieństwie bowiem do „starych” członków UE, rolnictwo polskie w dalszym ciągu posiada zdolności zwiększania wartości dodanej poprzez wzrost intensyfikacji (być może obrana ścieżka reform jest wyrazem działania części państw Europy Zachodniej, które obawiają się konkurencji ze strony nowych członków i chcą utrzymać drobnotowarową strukturę ich gospodarstw, czemu sprzyja też stworzenie specjalnego systemu dla drobnych producentów rolnych).

Dlatego, zdaniem autorów, lepszym rozwiązaniem byłaby możliwość spełnienia wymogu przeznaczenia gruntów na cele ekologiczne nie na poziomie pojedynczych gospodarstw, ale w skali lokalnej, obejmującej np. daną gminę czy powiat. Wówczas

¹² Ogólna ocena i założenia do stanowiska rządu RP do pakietu legislacyjnego Komisji Europejskiej w zakresie wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020 przyjęta w dniu 2 kwietnia 2012r. MRiRW, Warszawa 2012.

¹³ ONZ szacuje, że w 2050 roku na świecie będzie mieszkać 9,3 mld osób, czyli o kolejne 2,3 mld więcej niż w 2012r. Por. M. Miegel: Granice wzrostu. *Forum* 9/2008, s. 21-23.

¹⁴ Bezpieczeństwo żywnościowe, obok środowiska i zmiany klimatu oraz równowagi terytorialnej, jest jednym z wyzwań reformy WPR, jakie określiła Komisja Europejska w w/w komunikacie z 2010r.

¹⁵ Wprowadzenie 7% udziału użytków ekologicznych w ogólnej powierzchni UR na poziomie województw (z wyjątkiem województwa lubuskiego) nie będzie spełnione. W związku z tym w gospodarstwach konieczne byłoby przekształcenie około 4,4% powierzchni UR na użytki ekologiczne. Por. M. Matyka: Analiza konsekwencji środowiskowych i produkcyjnych wprowadzenia wymogów zazielenienia dla polskiego rolnictwa. Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa, Puławy 2012.

wylączenia na cele ekologiczne miałyby miejsce w tych gospodarstwach, które nie są zainteresowane intensyfikacją produkcji, co dawałoby szansę rozwoju pozostałym jednostkom. Innym pomysłem byłoby stworzenie czegoś na kształt banku ziemi, w którym znajdowałyby się zasoby niewykorzystywanych obecnie UR, z możliwością wydzierżawienia przez bardziej intensywne gospodarstwa.

Po trzecie, przyjęcie wymogu dywersyfikacji upraw w formie proponowanej przez KE wiązać się będzie ze zmianami w potencjale produkcyjnym polskiego rolnictwa oraz oddziaływaniem na rynek i decyzje produkcyjne producentów rolnych bez wyraźnego korzystnego wpływu na środowisko przyrodnicze. Dotyczyć to będzie szczególnie gospodarstw specjalistycznych większych obszarowo. Wreszcie, po czwarte, propozycja stworzenia „zielonego” komponentu płatności bezpośrednich zwiększa koszty administracyjne i przeczy dążeniu do uproszczenia WPR. Lepszym rozwiązaniem byłoby wzmocnienie i skuteczne egzekwowanie obecnie funkcjonujących instrumentów, takich jak zasady wzajemnej zgodności czy też ulepszone programy rolno-środowiskowe w ramach wzmocnionego finansowo II filara.

Jednym z założeń reformy jest częściowe zrównanie dopłat bezpośrednich pomiędzy krajami członkowskimi. W przypadku państw otrzymujących poniżej 90% średniej unijnej stawki płatności na ha UR, zakłada się pokrycie 1/3 różnicy między faktycznym poziomem wsparcia a granicą 90%, ponownie przy zachowaniu zasady stopniowego wzrostu w kolejnych latach (*phasing-in*)¹⁶. Według szacunków autorów, polscy rolnicy mogą liczyć średnio na 221-223 euro/ha, tj. 6-8 euro/ha więcej niż w roku 2013, który jest podstawą obliczeń (co oznacza, że dopłaty będą niższe od średniej unijnej o ok. 45 euro/ha)¹⁷. Ostateczna wielkość dopłaty obszarowej zależeć będzie jednak od tego, ile środków wykorzystanych zostanie w ramach płatności dla młodych rolników, małych gospodarstw rolnych, płatności dla terenów o utrudnieniach naturalnych czy związanych z produkcją. Nie wiemy też, czy Polska zdecyduje się na przesunięcie części środków z II do I filara.

Ogólnie jednak poziom redystrybucji dopłat bezpośrednich w nowej perspektywie finansowej jest niewielki i w dalszym ciągu oparty o historyczne wartości plonów. W rezultacie rozpiętości między stawkami dopłat sięgają ok. 250 euro¹⁸ (Holandia i Belgia ponad 400 euro/ha, Łotwa i Estonia ponad 150 euro/ha). Warto zauważyć, iż w ten sposób hamuje się rozwój produkcji tam, gdzie jest ona konkurencyjna, Zyskują regiony i państwa o największej intensywności produkcji, co przeczy idei pro-środowiskowej polityki rolnej UE (o czym mowa była wyżej). Szkoda, że KE nie zaproponowała zmienionych (obiektywnych) kryteriów podziału pieniędzy w I filarze, tj. nie uwzględniła różnych warunków gospodarowania, tak jak to odbywa się wobec środków z II filara.

Kolejną zmianą dotyczącą płatności bezpośrednich jest ograniczenie tego instrumentu do tzw. aktywnych rolników – przyszły system ma zapewnić dotacje tylko

¹⁶ J. Plewa: WPR do 2020r. Propozycje ustawodawcze Komisji (prezentacja). Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Bruksela 2011.

¹⁷ Por. A. Czyżewski, S. Stepień: Dostosowania mechanizmów wspólnej polityki rolnej do oczekiwań państw członkowskich. *Ekonomista* 2/2012.

¹⁸ Wyjątek stanowi Malta, której dopłaty w porównaniu z krajem o najniższych płatnościach są wyższe o ponad 500 euro/ha).

czynnym zawodowo rolnikom¹⁹. Zamierzeniem Komisji jest lepsze ukierunkowanie wsparcia i ograniczenie sytuacji, w której trafia ono do beneficjentów nie zajmujących się produkcją rolną (tego typu przypadki spotykały się z krytyką ze strony Europejskiego Trybunału Obrachunkowego). Chodzi na przykład o właścicieli ziemi wykorzystywanej jako tereny lotnisk, pola golfowe, parki narodowe. Zaproponowana przez KE definicja aktywnego rolnika określa go jako osobę, której roczna kwota płatności bezpośrednich stanowi co najmniej 5% przychodów z działalności pozarolniczej lub prowadzi w gospodarstwie minimalną działalność rolniczą określoną przez państwo członkowskie, przy czym z definicji tej wyłączeni są rolnicy, którzy za poprzedni rok otrzymali dotacje niższe aniżeli 5 tys. euro.

Sam pomysł wyeliminowania z systemu tzw. *sofa farmers*, zdaniem autorów, jest krokiem w dobrym kierunku, nie ma bowiem uzasadnienia dla finansowania w ramach WPR osób nie związanych z rolnictwem. Trudności wynikają natomiast z faktu niedoprecyzowania definicji oraz trudności weryfikacji przychodów pozarolniczych, co może rodzić pokusę dalszych nadużyć. Dlatego proponuje się inne kryteria określenia terminu „aktywny rolnik”. Głównym z nich powinien być fakt posiadania użytków rolnych i utrzymywania ich w dobrej kulturze rolnej, co wymaga zaangażowania określonych zasobów kapitału i pracy. Dodatkowym kryterium może być konieczność uzyskiwania minimalnych przychodów z działalności rolniczej²⁰, a nie jak się zakłada, uwzględnienie działalności pozarolniczej²¹. „Aktywny rolnik” może odnosić się także do poziomu i rodzaju kwalifikacji, które są konieczne do prowadzenia działalności gospodarczej, podobnie jak w przypadku wielu uregulowań prawnych w obrocie ziemią rolniczą²². W końcu, bardziej poprawne byłoby zastosowanie podejścia przedmiotowego, które wykluczałoby z systemu dopłat wybrane grunty, a nie poszczególnych beneficjentów. Należy przy tym pamiętać, aby nowy system nie rodził zbyt wielu komplikacji i nie zwiększał kosztów administrowania. Ważne też, aby pozostawić krajom członkowskim swobodę w wyborze danego kryterium, z uwagi na specyfikę sektora w poszczególnych państwach, a także trudności w wypracowaniu spójnej, jednej koncepcji.

Jeśli zaś mowa o potencjalnych skutkach wprowadzenia tej definicji dla polskiego rolnictwa, będą one niewielkie. Szacunkowa grupa gospodarstw, która mogłaby zostać objęta nowym terminem, wynosi ponad 109 tys.²³, na 1 362,3 tys. podmiotów

¹⁹ Po raz pierwszy termin „czynny zawodowo rolnik” (aktywny rolnik) pojawił się w komunikacie KE z 18 listopada 2010r. (COM(2010)625). Termin ten znalazł się także w komunikacie KE z 29 czerwca 2011r. „Budżet dla Europy 2020”.

²⁰ Kontrowersje budzi uwzględnienie dochodu z działalności rolniczej (lub jego udział w strukturze dochodów ogółem) jako minimalnego wymogu uzyskania dopłat, ponieważ w sytuacji złej koniunktury w rolnictwie może on być ujemny, co nie oznacza, że rolnik nie jest czynnym zawodowo producentem rolnym.

²¹ Przykładowo, rolnik, zajmujący się uprawą roślin lub chowem zwierząt, może uzyskiwać jednocześnie wysokie przychody z działalności pozarolniczej, co wykluczy go z systemu dopłat bezpośrednich. Z drugiej strony małe gospodarstwo, które otrzymuje poniżej 5 tys. euro dopłat, w ogóle nie zajmuje się działalnością rolniczą, istnieć będzie w systemie Widać zatem, że opracowana przez KE definicja może być sprzeczna z celami przyjętego przez Komisję uregulowania.

²² Z. Giersz, A. Pośrednik: Definicja aktywnego rolnika w propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej – próba oceny z polskiej perspektywy. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2012, s. 3-4.

²³ Przyjmując, że standardowa kontrola dotyczy 5% gospodarstw, byłaby ona prowadzona w grupie ok. 5,5 tys. gospodarstw.

kwalifikujących się do systemu płatności bezpośrednich (w roku 2010), co stanowi 8% (choć trzeba podkreślić, że podmioty te gospodarują na powierzchni 6,38 mln ha UR, tj. 46% ogółu użytków rolnych w Polsce). Poza tym, wg danych GUS, gospodarstw prowadzących działalność inną niż rolnicza w skali kraju jest zaledwie 2,9%, a tych otrzymujących powyżej 5.000 euro dopłat rocznie ok. 5,6 tys.²⁴ Stąd skala ewentualnych wykluczeń z systemu będzie niewielka.

Rozwiązania w zakresie interwencji rynkowej

W zakresie interwencji rynkowej przewiduje się kontynuację dotychczasowych działań i ich uzupełnienie o mechanizmy reagujące w sposób efektywny na sytuacje kryzysowe. Utrzymana zostanie „siatka bezpieczeństwa”, przy czym zwiększy się ilość produktów objętych interwencją. Dodatkowe środki na walkę ze skutkami zawirowań na rynku żywności (3,9 mld euro) pochodzą z specjalnie utworzonej „rezerwy kryzysowej” w ramach wieloletnich ram finansowania. Zwiększone zostanie dofinansowanie na programy „Owoce w szkole” i „Mleko w szkole”. W celu poprawy pozycji producenta rolnego w łańcuchu żywnościowym ułatwione mają być procedury rejestracji grup producenckich i organizacji międzybranżowych, a także dostęp do funduszy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich²⁵.

Ogólna ocena zaproponowanych rozwiązań jest pozytywna, cieszy przede wszystkim utrzymanie, a nawet rozszerzenie zakresu interwencji. Trwale odejście od prawnych możliwości wspierania i stabilizacji cen rolnych uzasadnione byłoby przy sprzyjających warunkach rynkowych, tj. względnej stabilności dochodów rolniczych i sytuacji podaży-popytu, a takich trudno oczekiwać. Nowa „siatka bezpieczeństwa” ma być bardziej zorientowana rynkowo, chronić producentów przed stratami i być zaadresowana bezpośrednio do producenta. Rynkowe deregulacje nie zapewnią bowiem bezpieczeństwa żywnościowego, a mogą spowodować jeszcze większy wzrost importu towarów rolnych do krajów Unii Europejskiej²⁶.

Co do szczegółów, kontrowersje budzi zaproponowana przez Komisję likwidacja kwot produkcji cukru i mleka, bez mechanizmów osłonowych. Zdaniem autorów, w przypadku sektora cukru narzędzie to mogłoby w dalszym ciągu skutecznie stabilizować rynek, pod warunkiem dostosowania kwot do aktualnych potrzeb UE. Chodzi o to, aby nie powielać błędów, jakie popełniono w trakcie opracowywania i wdrażania reformy tego rynku w latach 2005-2006. Wskutek reformy UE z eksportera cukru stała się importerem surowca²⁷. Z kolei w odniesieniu do mleka, dotychczasowe procesy restrukturyzacji branży powinny zapewnić „miękkie lądowanie” producentom i przetwórcom surowca. Zresztą obawy o znaczący wzrost produkcji mleka po likwidacji

²⁴ Charakterystyka gospodarstw rolnych. Powszechny Spis Rolny 2010. GUS, Warszawa 2012, s. 314.

²⁵ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the common organization of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation), COM(2011)626 final/2. European Commission, Brussels 2011, s. 6-8.

²⁶ A. Czyżewski, S. Stępień: Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej UE a oczekiwania Polski. *Ekonomista* 4/2009, s. 442.

²⁷ W roku obrotowym 2011/2012 łączny import cukru do krajów UE wyniósł 2 530 tys. ton, eksport stanowił 1 615 tys. ton, co daje deficyt w handlu rzędu 915 tys. ton. Por. Sugar Trade Statistics. European Commission, Management Committee for the Common Organisation of Agricultural Markets, Brussels 2012.

mechanizmu kwotowania, co miałyby się wiązać z dużym spadkiem cen, wydają się przesadzone²⁸. W roku gospodarczym 2010/2011 stopień niewykorzystania kwot średnio w UE wyniósł 7%, a w roku gospodarczym 2014/2015, wg szacunków KE, ma on wzrosnąć do 9%²⁹, co oznacza ograniczony wpływ proponowanych zmian na sytuację rynku mleka po 2015r.³⁰ Co więcej, w dłuższej perspektywie prognozy dla sektora są korzystne ze względu na wzrostową tendencję konsumpcji mleka w skali globalnej (wzrost liczby ludności i zamożności państw rozwijających się). Taka sytuacja sprzyjać będzie zwiększaniu się cen surowca, co powinno zrekomensować ewentualne negatywne konsekwencje likwidacji kwot mlecznych. Zagrożeniem mogą być natomiast częstsze niż w przeszłości wahania cen, co wymaga raczej stworzenia instrumentów stabilizacji dochodów, aniżeli limitowania podaży. Zwraca się także uwagę na problemy społeczne i środowiskowe związane z koncentracją produkcji w pewnych regionach, konkurencyjnych z punktu widzenia efektywności gospodarowania (korzystne warunki naturalne, niższe koszty działalności). Jak twierdzą W. Guba i J. Dąbrowski, „istnieje sprzeczność pomiędzy presją rynkową (ekonomiczną) wymuszającą tę koncentrację, a rozbudowanym systemem wymogów i zachęt wpisanych w propozycje legislacyjne KE (...), które są podporządkowane celowi zrównoważonego rozwoju i realizacji celów środowiskowych”³¹. Dlatego deregulacja rynku mleka wymagać będzie uruchomienia mechanizmów osłonowych dla tzw. regionów problemowych, zagrożonych wyludnieniem, oraz gwarantujących spełnienie norm środowiskowych na obszarach o wyższej koncentracji produkcji.

Co do pozostałych sektorów, zasadne jest urealnienie poziomu cen referencyjnych jako podstawy do uruchomienia interwencji ze względu na długoletnią tendencję wzrostu cen żywności³². W przeciwnym razie nie będzie ona spełniać swojego założenia. Warto przy tym rozważyć możliwość ustalania ceny referencyjnej nie tylko w oparciu o ceny rynkowe, ale ich relację do cen środków produkcji, bowiem ta relacja wyznacza opłacalność upraw i chowu. W interesie Polski leży ponadto rozszerzenie grupy produktów objętych interwencją publiczną o wieprzowinę (do tej pory w sektorze tym stosuje się dopłaty do prywatnego przechowywania), szczególnie w sytuacji trwającego od kilku lat kryzysu w sektorze³³. Wreszcie, w celu łagodzenia zakłóceń na rynku unijnym, konieczne jest skuteczne wspieranie eksportu surowców rolnych, w dopuszczonym przez porozumienia międzynarodowe zakresie. Refundacje do eksportu

²⁸ Wg raportu *Economic Impact of the Abolition of the Milk quota Regime – Regional Analysis of the Milk production in the EU* (2009, s. 37-70), w wyniku zniesienia kwot produkcja mleka w UE-27 wzrosła przeciętnie o 4,4%, a ceny obniżyła się o 10%. Dla Polski przewiduje się wzrost produkcji o 4,7%, przy spadku cen o 9,3%.

²⁹ *Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2011-2020*. European Commission, DG Agri, Brussels 2011.

³⁰ W tym roku mają zostać zlikwidowane kwoty mleczne.

³¹ W. Guba, J. Dąbrowski: *Deregulacja rynku mleka w Unii Europejskiej – skutki i zalecenia dla Polski*. *Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G – Ekonomika Rolnictwa* 99 (Zeszyt1)/2012, s. 41.

³² Światowy indeks cen żywności FAO (Food Price Index) wzrósł na przestrzeni lat 2000-2012 z poziomu 90 do 213 (sierpień 2012). Indeks cen żywności FAO liczony jest jako średnia ważona cen pięciu grup produktów: mięsa, zbóż, mleka, cukru i oleju, gdzie wagą jest udział danego produktu w światowym eksporcie. Por. *World Food Situation: FAO Food Price Index*. Strona internetowa: www.fao.org, z dnia 10.09.2012r.

³³ Na koniec marca 2012r. pogłowie trzody chlewnej w Polsce kształtowało się na poziomie 11,48 mln szt., wobec niespełna 19 mln szt. w latach 2005-2006, co oznacza 40 procentowy spadek liczby zwierząt. Por. *Pogłowie trzody chlewnej według stanu w końcu marca 2012 roku*. GUS, Warszawa 2012.

można zastąpić innymi mechanizmami wspierającymi wywóz towaru, np. kredytami eksportowymi, narzędziami promocji czy też poprzez etykietowanie produktów unijnych. Pozytywnie też należy odnieść się do pomysłu utworzenia specjalnych funduszy i środków nadzwyczajnych na wypadek wystąpienia zakłóceń w sektorze rolnym w UE (chodzi m.in. o ryzyko wystąpienia chorób zwierzęcych, utraty zaufania konsumentów, pomoc najbardziej potrzebującym, skutki procesu globalizacji³⁴). W warunkach dynamicznie zmieniającej się koniunktury i coraz nowych zagrożeń tego typu środki odgrywać będą znaczącą rolę.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich

Budżet UE na lata 2014-2020 nie przewiduje zwiększenia funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (program PROW). Jest to kwota 101,2 mld euro (z 435,5 mld euro ogółem), co stanowi niemal ¼ środków. Tym samym odchodzi się od wzmacniania finansowego II filaru, co było elementem dotychczasowych reform WPR (Polsce pomagało to do pewnego stopnia zniwelować różnice w poziomie dopłat bezpośrednich). Zamiast tego kładzie się nacisk na dodatkowe pieniądze, które pochodzą z funduszy: regionalnego, społecznego, spójności i rybołówstwa, poprzez większą komplementarność II filaru z innymi politykami UE³⁵. Atutem nowej polityki na rzecz wsi ma być jej elastyczność, państwa członkowskie ustalać będą własne cele w ramach strategii UE. Wobec powyższego znika sztywny podział na osie (poza ośią czwartą – Leader), a w ich miejsce ustala się obszary priorytetowe³⁶. Jednocześnie zachowana zostaje formuła programów wieloletnich, współfinansowanych ze środków krajowych. Komisja Europejska nie określiła jak dotąd końcowego podziału środków w ramach II filaru między państwa członkowskie, zastrzegając tylko, że „zmiany w redystrybucji kopert narodowych będą niewielkie i uwzględnią bardziej obiektywne kryteria”³⁷. Należy żywić nadzieję, że narodowe interesy poszczególnych państw członkowskich nie przeważą nad zasadą solidarności finansowej polityki unijnej.

W nowej perspektywie finansowej znika mechanizm obowiązkowej modulacji (procentowej obniżki dopłat dla większych gospodarstw), który zasiliał II filar WPR. Co prawda istnieje zapis pozwalający przesunąć do 10% środków z dopłat bezpośrednich na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, jednak nie gwarantuje on automatycznie takiej alokacji pieniędzy³⁸. Co więcej, dla niektórych państw przewidziano możliwość

³⁴ R. Lawandowski-Lepak: Komentarz do propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej w zakresie rynków rolnych po 2013r. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2012, s. 5-7.

³⁵ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), COM(2011)627 final/2. European Commission, Brussels 2011, s. 7.

³⁶ W nowej perspektywie finansowej zniknąć mają niektóre programy realizowane w latach 2007-2013, takie jak renty strukturalne czy premie za zalesianie. Program rolno-środowiskowy rozszerzony zostaje o element klimatyczny. Z kolei pojawić się mają nowe narzędzia zarządzania ryzykiem, obejmujące ubezpieczenia, fundusze wzajemne oraz instrumenty stabilizacji dochodów rolniczych. W sumie wszystkich działań w ramach PROW ma być około dwudziestu, przy czterdziestu funkcjonujących w latach 2007-2013.

³⁷ The CAP Reform – an explanation of the main elements, MEMO/11/685. European Commission, Brussels 2011.

³⁸ Nie rozstrzygnięta jest kwestia, czy środki finansowe przenoszone z I do II filaru będą objęte krajowym współfinansowaniem, czy też będą mogły być wykorzystane bez tego wymogu.

redystrybucji funduszy z II do I filara (do 5%). Zaproponowane wyżej zmiany idą zatem w kierunku względnego wzmocnienia I filara WPR i oznaczają spowolnienie procesów restrukturyzacji wsi i rzeczywistych prorozwojowych działań. W polskim rolnictwie kwestia ta jest szczególnie ważna, z uwagi na rolę obszarów wiejskich w rozwoju ekonomicznym i społecznym jej mieszkańców. Co prawda likwidację mechanizmu modulacji może w pewnym stopniu zastąpić wprowadzenie limitu płatności na gospodarstwo (tzw. *capping*)³⁹, jednak autorzy mają duże wątpliwości co do zrównoważenia wpływów z tego tytułu. Tym bardziej, że zakłada się możliwość zaliczenia kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników najemnych w gospodarstwie jako elementu wyłączonego z redukcji dopłat. Oznacza to, że próg, od którego płatności miałyby zostać obniżane lub całkowicie zredukowane, może znacznie wzrosnąć. Sam mechanizm *capping* oceniany jest natomiast pozytywnie. Sugeruje się jednak, aby z mechanizmu *capping* był wyłączony komponent środowiskowy. Działania na rzecz poprawy środowiska naturalnego nie powinny bowiem podlegać dodatkowym restrykcjom.

Jeśli idzie o interesy polskiego rolnictwa i mając na uwadze, że kwotowo w nowej perspektywie budżetowej WPR dominuje wsparcie prorównościowe (płatności obszarowe) i proekologiczne należałoby dokonać maksymalnie dużo przesunięć zwiększających pulę potencjalnych środków w programie rozwoju obszarów wiejskich⁴⁰. W praktyce oznacza to konieczność przeznaczenia większości środków z II filaru na ten cel i maksymalnej realokacji środków z I filaru (wspomniane wyżej 10%) oraz rezygnację z 5% przesunięcia z II do I filara. Zdaniem autorów, priorytetem alokacji funduszy z PROW 2014-2020 powinna być modernizacja i wsparcie inwestycji produkcyjnych gospodarstw rolnych w Polsce, mając w drugiej kolejności na uwadze programy stymulujące integrację poziomą w rolnictwie, ale nie bardziej niż na poziomie realnego wykorzystania tych środków w PROW 2007-2013.

Za przesunięciem części środków z pierwszego do drugiego filara przemawia również fakt, iż coraz większe znaczenie w tworzeniu dochodów gospodarstw rolnych odgrywają źródła pozarolnicze, a ich funkcjonowanie uzależnione jest nie od poziomu produkcji rolnej, lecz od warunków ekonomicznych, społecznych i środowiskowych obszarów wiejskich. Argumentem na rzecz wsparcia w ramach II filaru jest także to, że fundusze wydawane są na ściśle określony cel, w przeciwieństwie do dopłat bezpośrednich, co ułatwia realizację określonej strategii rozwoju sektora rolnego i osiąganie nowych wyzwań⁴¹. W przypadku tych drugich niekiedy występuje problem alokacji wsparcia, a próby rozwiązania tej kwestii, np. poprzez stworzenie definicji aktywnego rolnika, mogą okazać się nieudane, o czym wspomniano wcześniej w publikacji.

³⁹ Limit ten ma wynosić 300 tys. euro rocznie na gospodarstwo. Dodatkowa redukcja dla podmiotów otrzymujących w przedziale 150-200 tys. euro = 20%, 200-250 tys. = 40%, 250-300 tys. euro = 70%.

⁴⁰ Por. B. Czyżewski, S. Stepień: Rozwój regionów wiejskich w Polsce w świetle zmian WPR po 2013 roku – ocena makro i mezoekonomiczna. W: Determinanty rozwoju regionów w Europie: społeczeństwo, gospodarka, turystyka (red. K. Pająk, T. Różański), Wyd. Poli Druk, Poznań 2012, s. 38-50.

⁴¹ Por. A. Czyżewski, S. Stepień: Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa. *Ekonomista* 1/2011.

Podsumowanie

Po kilku latach rozmów i konsultacji różnych środowisk kompromis w sprawie kształtu WPR w latach 2014-2020 jest bliski osiągnięcia, choć nie zadowoli on z pewnością wszystkich państw członkowskich. Są też obszary, dla których występują duże rozbieżności stanowisk i konieczne jest szybkie wypracowanie wspólnych rozwiązań. Poniżej zaprezentowano stan zaawansowania negocjacji na koniec czerwca 2012r., tj. na zakończenie prezydencji duńskiej w UE⁴². Biorąc pod uwagę najważniejsze elementy reformy oraz oceniając je z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa, postawić można następujące konkluzje (por. tabelę 1):

- występuje powszechna zgoda co do częściowej konwergencji dopłat bezpośrednich, chociaż skala wyrównania wsparcia jest zdecydowanie za niska i utrwała występujące dysproporcje; korzystne dla Polski byłoby też pozostawienie systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS) po roku 2013, ale szanse na to są niewielkie;
- większość państw członkowskich opowiada się za specjalnym systemem dopłat bezpośrednich dla młodych rolników i małych gospodarstw, przy czym miałyby to być systemy dobrowolne (a nie obowiązkowe, jak proponowała wcześniej KE), pozostawiające krajom decyzję w sprawie uruchomienia mechanizmu i jego organizacji stosownie do ich potrzeb. Dla Polski rozwiązania te są ważne z uwagi na strukturę wiekową i agrarną w rolnictwie, choć źródłem wsparcia mógłby być II filar;

Tabela 1. Obszary zbieżności i rozbieżności państw UE w zakresie propozycji reform WPR

Obszary reformy WPR, dla których porozumienie jest bliskie:
1. Stopniowa, rozłożona w czasie konwergencja płatności bezpośrednich. 2. Dobrowolny system dopłat bezpośrednich dla młodych rolników i małych gospodarstw rolnych. 3. Wsparcie tylko dla „rolników czynnych zawodowo” (tzw. aktywnych rolników). 4. Ograniczenie wsparcia dla największych gospodarstw. 5. „Ekologizacja” płatności bezpośrednich. 6. Pozostawienie siatki bezpieczeństwa jako instrumentu zarządzania rynkiem, rozszerzenie interwencji na inne produkty, ustanowienie rezerwy kryzysowej. 7. Przyjęcie priorytetów dla II filara WPR: ochrona klimatu, zarządzanie ryzykiem, innowacje, wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.
Obszary reformy WPR, dla których brak porozumienia:
1. Skala wyrównania dopłat bezpośrednich. 2. Kryteria definicji „rolnika czynnego zawodowo”. 3. Dobrowolne wsparcie powiązane z produkcją. 4. Kryteria „ekologizacji” dopłat bezpośrednich. 5. Refundacje wywozowe dla produktów rolnych; kwoty produkcji dla cukru i mleka. 6. Dystrybucja środków pieniężnych w ramach II filara.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Reforma WPR: Sprawozdanie prezydencji z postępu prac. Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2012.

- kraje UE akceptują zasadę, zgodnie z którą wsparcie ma trafiać tylko do czynnych zawodowo rolników. Nie ma natomiast ostatecznie wypracowanej koncepcji definicji „czynnego zawodowo rolnika”, choć podkreśla się konieczność skupienia uwagi na gruntach, a nie na wnioskodawcach. Bliski kompromis jest także w kwestii ograniczenia dopłat dla największych gospodarstw. W przypadku Polski

⁴² Reforma WPR: Sprawozdanie prezydencji z postępu prac. Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2012.

nie ma sprzeciwu co do tego rozwiązania, z uwagi na potencjalnie niskie oddziaływanie instrumentu;

- rozbieżne opinie występują w zakresie dobrowolnego wsparcia powiązanego z produkcją, zarówno w zakresie listy produktów nim objętych, jak i maksymalnej kwoty wsparcia. Dla Polski jednym z priorytetów w tym obszarze jest włączenie tytoniu do grupy produktów objętych wsparciem;
- państwa unijne opowiadają się za „zielonym” komponentem płatności bezpośredniej (choć niektóre chcą pułapu niższego niż 30%), przy czym podkreślają konieczność przyjęcia elastycznego i oszczędnego podejścia, aby uzyskać jak największe korzyści dla środowiska przy zachowaniu rentowności ekonomicznej gospodarstw rolnych, bez zwiększania obciążeń administracyjnych. Zdaniem autorów, cele te można osiągnąć przy istniejących obecnie instrumentach (*cross compliance*, płatności rolno-środowiskowe), a wprowadzanie dodatkowych wymogów obniża konkurencyjność rolnictwa i powoduje wzrost obciążeń biurokratycznych. Poza tym, jeśli mechanizm zostanie wprowadzony, to poziom wsparcia z tego tytułu powinien być równy dla wszystkich państw UE, a nie obliczany jako odsetek krajowego pułapu dopłat bezpośrednich, co deprecjonuje kraje o niższych płatnościach na ha UR;
- w zakresie zarządzania rynkiem panuje zgoda co do pozostawienia siatki bezpieczeństwa, rozszerzenia interwencji na inne produkty, utworzenia rezerwy na wypadek kryzysu na rynku rolnym oraz dobrowolnego (a nie obowiązkowego, jak zakłada KE) uznania organizacji producentów i międzybranżowych we wszystkich sektorach. Nie ma natomiast porozumienia w sprawie refundacji wywozowych dla produktów rolnych oraz kwot produkcji w sektorze cukru i mleka. Zdaniem autorów, korzystne dla polskiego rolnictwa byłoby utrzymanie wsparcia w eksporcie surowców rolnych, a także pozostawienie kwot cukru (w przypadku zniesienia kwot mlecznych, polscy producenci surowca powinni sprostać nowym uwarunkowaniom rynkowym). Zasadne jest ponadto objęcie systemem cen interwencyjnych mięsa wieprzowego, ze względu na trwający od kilku lat kryzys w branży;
- nie ma porozumienia w kwestii podziału środków pieniężnych w ramach II filara WPR. Zwraca się uwagę na brak informacji o obiektywnych kryteriach dystrybucji, powiązanych z celami rozwoju obszarów wiejskich. W interesie Polski leży, aby poziom finansowania w programie rozwoju obszarów wiejskich utrzymać przynajmniej na poziomie z lat 2007-2013;
- co do priorytetów II filara WPR kraje UE zgodnie uznają, że powinny być to: ochrona klimatu, zarządzanie ryzykiem, innowacje, wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Dla realizacji tego ostatniego celu za konieczne przyjmuje się ustanowienie nowych ram delimitacji ONW. Z punktu widzenia polskiego sektora rolnego powinno dążyć się do opracowania takich kryteriów, które pozwolą uzyskać dodatkowe środki. Przykładem może być produktywność gleby mierzona wskaźnikiem plonowania zbóż (jako wyznacznik regionów o niekorzystnych warunkach gospodarowania) czy też udział ekstensywnych metod produkcji rolnej.

Zaprezentowane powyżej konkluzje wskazują, że choć zbliża się końcowy termin uchwalania budżetu i propozycji reformy wspólnej polityki rolnej, wiele kwestii wymaga jeszcze rozwiązania. Ostateczne wyniki negocjacji pokażą, czy WPR będzie miała szansę kontynuować swoje działania pozytywną rolę w procesie integracji europejskiej.

Literatura

- Charakterystyka gospodarstw rolnych. Powszechny Spis Rolny 2010. GUS, Warszawa 2012.
- Czyżewski A., Stępień S.: Dostosowania mechanizmów wspólnej polityki rolnej do oczekiwań państw członkowskich. *Ekonomista* 2/2012.
- Czyżewski A., Stępień S.: Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa. *Ekonomista* 1/2011
- Czyżewski A., Stępień S.: Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej UE a oczekiwania Polski. *Ekonomista* 4/2009.
- Czyżewski B., Stępień S.: Rozwój regionów wiejskich w Polsce w świetle zmian WPR po 2013 roku – ocena makro i mezoekonomiczna. W: *Determinanty rozwoju regionów w Europie: społeczeństwo, gospodarka, turystyka* (red. K. Pająk, T. Róžański), Wyd. Poli Druk, Poznań 2012.
- Economic Impact of the Abolition of the Milk quota Regime – Regional Analysis of the Milk production in the EU. Institute for Prospective and Technological Studies and EuroCARE GmbH, Bonn 2009.
- Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission, COM(2010)2020. European Commission, Brussels 2010.
- Giersz Z., Poślednik A.: Definicja aktywnego rolnika w propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej – próba oceny z polskiej perspektywy. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2012.
- Guba W., Dąbrowski J.: Deregulacja rynku mleka w Unii Europejskiej – skutki i zalecenia dla Polski. *Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G – Ekonomia Rolnictwa* 99(Zeszyt1)/2012.
- Kosior K.: Jaka wspólna polityka rolna po 2013? Strona internetowa: ec.europa.eu/polska/news/opinie, z dnia 03.09.2012r.
- Lawandowski-Lepak R.: Komentarz do propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej w zakresie rynków rolnych po 2013r. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2012.
- Matyka M.: Analiza konsekwencji środowiskowych i produkcyjnych wprowadzenia wymogów zazielenienia dla polskiego rolnictwa. Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa, Puławy 2012.
- Miegel M.: Granice wzrostu. *Forum* 9/2008.
- Niewęglowska G.: Koszty spełnienia wymogów wzajemnej zgodności w polskich gospodarstwach rolnych. IERiGŻ, Warszawa 2011.
- Ogólna ocena i założenia do stanowiska rządu RP do pakietu legislacyjnego Komisji Europejskiej w zakresie wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020 przyjęta w dniu 2 kwietnia 2012r. MRiRW, Warszawa 2012.
- Plewa J., WPR do 2020r. Propozycje ustawodawcze Komisji (prezentacja), Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Bruksela 2011.
- Pogłowie trzody chlewnej według stanu w końcu marca 2012 roku. GUS, Warszawa 2012.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support scheme within the framework of the common agricultural policy, COM(2011)625 final/2. European Commission, Brussels 2011.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the common organization of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation), COM(2011)626 final/2. European Commission, Brussels 2011.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), COM(2011)627 final/2. European Commission, Brussels 2011.

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy, COM(2011)628 final/2. European Commission, Brussels 2011.

Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2011-2020. European Commission, DG Agri, Brussels 2011

Reforma WPR: Sprawozdanie prezydencji z postępu prac. Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2012.

Stanowisko Rządu RP dot. Wnioski rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej [COM(2011)625]. MRiRW, Warszawa 2012.

Sugar Trade Statistics. European Commission, Management Committee for the Common Organisation of Agricultural Markets, Brussels 2012.

The CAP Reform – an explanation of the main elements, MEMO/11/685. European Commission, Brussels 2011.

World Food Situation: FAO Food Price Index. Strona internetowa: www.fao.org, z dnia 10.09.2012r.

WPR do 2020 roku: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, COM(2010)672. Komisja Europejska, Bruksela 2010.

Summary

Negotiations on the shape of the Common Agricultural Policy (CAP) after 2013 are entering a decisive phase. The Danish Presidency, finished in June, summarized the previous consultations. The outcome is a report on the CAP in the new programming period, which refers to the changes presented by the European Commission and that shows the areas of convergence and divergence between EU countries on specific solutions. The purpose of this paper is to assess the proposals contained in the draft of CAP reform in the context of the interests of the agricultural sector in Poland. There are three most important, according to the authors, areas: direct payments, market intervention and Rural Policy. Detailed analysis of the European Commission's document and the report shows that a large part of the arrangements is beneficial for Polish agriculture, but there are also those that may have a negative effect.

Informacje o autorach:

Prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, prof. zw. UEP

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej
Al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań
e-mail: kmigz@ue.poznan.pl

Dr Sebastian Stępień

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej
Al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań
Adres e-mail: sebastian.stepien@ue.poznan.pl