



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Wpływ Wspólnej
Polityki Rolnej
na rynki
rolno-spożywcze***

nr 84

Warszawa 2007



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

***Wpływ Wspólnej
Polityki Rolnej
na rynki
rolno-spożywcze***



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolno-spożywcze

Praca zbiorowa pod redakcją

dr. Sławomira Gburczyka

Autorzy:

dr Lucja Chudoba

mgr Wiesław Dzwonkowski

dr hab. Renata Grochowska

(Urząd Komitetu Integracji Europejskiej)

mgr inż. Wiesław Łopaciuk

mgr Janusz Mierwiński

mgr inż. Danuta Rycombel

mgr inż. Tomasz Smoleński

prof. dr hab. Zygmunt Smoleński

prof. dr hab. Roman Urban



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2007

Autorzy publikacji są pracownikami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego; dr hab. Renata Grochowska jest pracownikiem Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej

Pracę zrealizowano w ramach tematu

Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa
w zadaniu *Ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne*

Celem pracy jest ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej i narodowej polityki rolnej na stan i funkcjonowanie rynków rolno-spożywczych w trzecim roku po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Ponadto oceniono celowość i możliwość utrzymania płatności bezpośrednich jako głównego instrumentu Wspólnej Polityki Rolnej.

Opracowanie komputerowe
Anna Staszczak

Korekta
Krzysztof Kossakowski

Redakcja techniczna
Leszek Ślipski

Projekt okładki
AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-60798-32-4

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984
tel.: (0·prefiks·22) 50 54 444
faks: (0·prefiks·22) 50 54 636
e-mail: dw@ierigz.waw.pl
<http://www.ierigz.waw.pl>

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk: ABM System

Oprawa: UWIPAL

Spis treści

Wstęp	7
Część pierwsza. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na polskie rynki rolno-spożywcze	9
I. Regulacje i interwencja na rynku zbóż (<i>mgr inż. Wiesław Łopaciuk</i>)	9
I.1. Działania interwencyjne	9
I.1.1. Sezon 2006/07	9
I.1.2. Sezon 2007/08	12
I.2. Płatności bezpośrednie	13
II. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek cukru (<i>dr Łucja Chudoba</i>)	16
II.1. System regulacji rynku cukru	16
II.2. Efekty oddziaływania instrumentów regulacji rynku cukru	17
II.2.1. Ceny skupu i płatności cukrowe a opłacalność produkcji buraków cukrowych	17
II.2.2. Limity produkcji cukru a uprawa i przerób buraków cukrowych	18
II.2.3. Limity produkcji cukru a wyniki handlu zagranicznego	18
II.2.4. Ceny zbytu cukru i ceny skupu buraków a wysokość marży przetwórczej	19
II.3. Wnioski	20
III. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek mięsa i jego przetworów (<i>mgr inż. Danuta Rycombel</i>)	21
III.1. Instrumenty rynkowe WPR	21
III.1.1. Ceny referencyjne	21
III.1.2. Subsydia eksportowe	22
III.2. Dopłaty uzupełniające	25
III.3. Podsumowanie	27
IV. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek mleka (<i>prof. dr hab. Zygmunt Smoleński</i>)	28
IV.1. Zmiany Wspólnej Polityki Rolnej w UE na rynku mleka	28
IV.2. Regionalizacja produkcji mleka na zaopatrzenie przemysłu mleczarskiego	28
IV.3. Koncentracja produkcji mleka w dużych, wyspecjalizowanych gospodarstwach	29
IV.4. Zagrożenie niedoborem mleka na zaopatrzenie kraju	29
IV.5. Zagrożenie deficytem mleka surowego	31
IV.6. Podsumowanie	31
V. Ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rynek owoców i warzyw (<i>mgr Janusz Mierwiński, mgr inż. Tomasz Smoleński</i>)	32
V.1. Organizacje producentów – aktualny stan wsparcia	32
V.2. Proponowane zmiany w funkcjonowaniu grup producentów	32
V.3. Dopłaty do plantacji truskawek i malin – program na lata 2008-2012	33
VI. Działania instrumentów WPR na rynku skrobi ziemniaczanej (<i>mgr Wiesław Dzwonkowski</i>)	34
VI.1. Wstęp	34
VI.2. Spadek produkcji skrobi ziemniaczanej	35
VI.3. Poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysłu ziemniaczanego	36
VI.4. Spadek dochodów producentów ziemniaków skrobiowych	39
VI.5. Zmiany w handlu zagranicznym	41
VI.6. Wsparcie przetwórstwa skrobi na rynku Wspólnoty	43
VI.7. Wnioski	44
VII. Rynek napojów i produktów wtórnego przetwórstwa żywności (<i>prof. dr hab. Roman Urban</i>)	45

Część druga. Narodowa polityka rolna i jej wpływ na rynki rolne	51
VIII. Instrumenty pomocy krajowej w sektorze zbóż (mgr inż. Wiesław Łopaciuk).....	51
VIII.1. Wprowadzenie	51
VIII.2. Dopłaty bezpośrednie	51
VIII.3. System kredytów preferencyjnych	52
VIII.3.1. Linia kredytowa nIP	52
VIII.3.2. Linia kredytowa nKZ.....	54
VIII.3.3. Linia kredytowa nMR.....	55
VIII.3.4. Linia kredytowa nOR	56
VIII.3.5. Linia kredytowa nGP	57
VIII.3.6. Linia kredytowa nGR	58
VIII.3.7. Linia kredytowa nNT.....	59
VIII.3.8. Linia kredytowa nKL.....	60
VIII.4. Gwarancje oraz poręczenia spłaty kredytów bankowych.....	60
VIII.5. Grupy producentów rolnych.....	61
VIII.6. Podsumowanie i wnioski	61
IX. Instrumenty pomocy krajowej w sektorze mięsnym (mgr Danuta Rycombel).....	62
IX.1. Wprowadzenie.....	62
IX.2. Wsparcie krajowe w sektorze produkcji zwierzęcej (przykłady).....	62
IX.2.1. Grupy producentów rolnych.....	62
IX.2.2. Preferencyjne linie kredytowe.....	64
X. Krajowe instrumenty interwencji na rynku mleka i jego przetworów (prof. dr hab. Zygmunt Smoleński)	66
XI. Instrumenty pomocy krajowej dla sektora skrobi ziemniaczanej (mgr Wiesław Dzwonkowski)	68
Część trzecia. Przyszłość płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej	70
XII. Celowość zachowania płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (dr hab. Renata Grochowska)	70
XII.1. Wprowadzenie	70
XII.2. Wsparcie rolnictwa w UE i na świecie	71
XII.2.1. Poziom i formy wsparcia rolnictwa	72
XII.2.2. Skuteczność dotychczasowych polityk subsydiowania rolnictwa	74
XII.2.3. Uwarunkowania międzynarodowe dla stosowania wsparcia krajowego	77
XII.3. Czynniki determinujące zmiany w polityce rolnej UE	80
XII.3.1. Liberalizacja handlu światowego	81
XII.3.2. Uwarunkowania budżetowe	83
XII.4. Płatności bezpośrednie w polityce rolnej UE	86
XII.4.1. Rola płatności bezpośrednich w obecnej polityce	87
XII.4.1.1. Rys historyczny	87
XII.4.1.2. Udział płatności bezpośrednich w dochodach rolniczych.....	88
XII.4.1.3. Dystrybucja płatności bezpośrednich między beneficjentami	93
XII.4.2. Przyszłość płatności bezpośrednich	96
XII.4.2.1. Płatności bezpośrednie w kontekście reformy z 2003 roku	96
XII.4.2.2. Kierunki potencjalnych zmian	102
XII.4.3. Utrzymanie płatności bezpośrednich z perspektywy nowych państw członkowskich ...	108
XII.4.3.1. Charakterystyka rolnictwa w nowych państwach członkowskich	109
XII.4.3.2. Kształt przyszłego systemu płatności bezpośrednich.....	110
XII.5. Podsumowanie	115
XII.6. Wnioski i rekomendacje	118

Wstęp

Przedstawiane opracowanie jest trzecim kolejnym raportem z realizacji zadania Programu Wieloletniego pt. „Ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne”. Celem tego zadania jest formułowanie ocen oddziaływania Wspólnej Polityki Rolnej na popyt, podaż, ceny i struktury podmiotowe rynku rolnego.

Raport ten składa się z trzech części:

- I. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na polskie rynki rolno-spożywcze,
- II. Narodowa polityka rolna i jej wpływ na rynki rolne,
- III. Przyszłość płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

Część I jest kontynuacją analiz wykonywanych w latach 2005-2006. W tej części analizowano zmiany, jakie nastąpiły po wejściu Polski do Unii Europejskiej na głównych rynkach rolnych, tj. na rynku zbóż, cukru, mięsa, mleka, owoców i warzyw, skrobi ziemniaczanej oraz na rynku napojów i produktów wtórnego przetwórstwa żywności. W analizach tych rynków przedstawiono zasady i instrumenty regulacji i interwencji wymienionych rynków rolnych, a następnie oceniono wpływ tych składników Wspólnej Polityki Rolnej na popyt, produkcję i podaż rolnictwa i przemysłu spożywczego, na ceny na głównych poziomach rynku, na sytuację ekonomiczną producentów rolnych oraz na wyniki handlu zagranicznego.

W części II przedstawiono bardzo skromne instrumentarium narodowej polityki rolnej, która po wejściu Polski do UE i objęciu rolnictwa Wspólną Polityką Rolną ograniczała się głównie do wsparcia preferencyjnych kredytów i innych instrumentów tzw. pomocy krajowej, łącznie z finansowaniem z budżetu krajowego części dopłat bezpośrednich. Elementem narodowej polityki rolnej jest także pomoc finansowa dla grup producentów rolnych. Z danych zawartych w tej części raportu wynika, że w pierwszych trzech latach po wejściu do UE narodowa polityka rolna miała bardzo ograniczony wpływ na funkcjonowanie rynków rolnych. Oddziaływanie tej polityki polegało głównie na uzupełniającym wspieraniu podstawowych kierunków inwestowania w rolnictwie i przemyśle spożywczym.

W części III przeanalizowano celowość i możliwość zachowania płatności bezpośrednich jako instrumentu Wspólnej Polityki Rolnej. W tej części ekspert przeanalizował i ocenił:

- poziom, formy, skuteczność i uwarunkowania wsparcia rolnictwa w UE i na świecie,
- czynniki determinujące zmiany polityki rolnej UE,
- rolę płatności bezpośrednich w obecnej polityce rolnej,
- przyszłość płatności bezpośrednich, kierunki ich zmian, zwłaszcza z punktu widzenia potrzeb Polski i innych nowych członków Unii.

Na tej podstawie uzasadniono celowość zachowania płatności bezpośrednich, w tym także związanych z produkcją. Uzasadnia to m.in. konieczność zmniejszania luki rozwojowej rolnictwa nowych członków UE, przy czym Wspólna Polityka Rolna nie powinna pełnić funkcji socjalnych.

Kolejny raport na temat oceny wpływu Wspólnej Polityki Rolnej i polityki narodowej na rynki rolno-spożywcze zostanie opublikowany w IV kwartale 2008 roku. Będzie to synteza ocen oddziaływania polityki rolnej na funkcjonowanie głównych rynków po wejściu Polski do Unii Europejskiej, a także na sytuację producentów rolnych.

Część pierwsza

Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na polskie rynki rolno-spożywcze

I. Regulacje i interwencja na rynku zbóż

(mgr inż. Wiesław Łopaciuk)

I.1. Działania interwencyjne

I.1.1. Sezon 2006/07

Zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach Unii Europejskiej, działania interwencyjne mają na celu stabilizację rynku zbóż. Odbywa się to poprzez skup interwencyjny oraz powiązane z nim regulacje handlu zagranicznego (importowe i eksportowe). W sezonie 2006/07 nie było zasadniczych zmian w regulacjach rynku zbóż.

Ogólne zasady skupu interwencyjnego były zbliżone do stosowanych w poprzednim sezonie. Nadal obowiązywała jednolita cena interwencyjna 101,31 euro/tonę dla wszystkich rodzajów zbóż. Zmieniły się tylko wymagania jakościowe w skupie kukurydzy dotyczące wilgotności, ziaren połamanych oraz uszkodzonych termicznie. Wprowadzono także nowy parametr – minimalną gęstość ziarna w stanie zsypanym, co wiąże się ze wzrostem lub obniżeniem ceny interwencyjnej.

Tabela I.1. Minimalne parametry jakościowe zbóż w skupie interwencyjnym według Unii Europejskiej

Wyróżnik jakościowy	Pszenica	Jęczmień	Kukurydza
1. Maksymalna wilgotność (w procentach)	14,5	14,5	13,5
2. Maksymalna zawartość zanieczyszczeń (w procentach)	12	12	12
a) Ziarna połamane (w procentach)	5	5	5
b) Zanieczyszczenia ziarnowe (w procentach)	7	12	5
c) Ziarna uszkodzone termicznie (w procentach)	0,5	3	0,5
d) Ziarna porośnięte (w procentach)	4	6	6
e) Inne zanieczyszczenia (w procentach)	3	3	3
3. Minimalna gęstość ziarna w stanie zsypanym (w kg/hl)	73	62	71
4. Minimalna zawartość białka w suchej masie (w proc.)	10,5	-	-
5. Minimalna liczba opadania (w sek.)	220	-	-
6. Minimalny wskaźnik sedymentacyjny Zeleny'ego (w ml)	22	-	-

Źródło: Komisja Europejska.

W zależności od poziomu wilgotności stosuje się potrącenia lub dodatki do ceny interwencyjnej kukurydzy, zgodnie z zasadą:

Poziom wilgotności	Poziom wzrostu lub redukcji ceny
10,0-12,4%	Zwiększenie ceny o 0,1 euro/tonę za każde 0,1% wilgotności (równe bądź poniżej 12,4%) do 2,5 euro/tonę
13,1-13,5%	Redukcja ceny o 0,2 euro/tonę za każde 0,1% wilgotności (równe bądź większe od 13,1%) do 1,0 euro/tonę

Wprowadzono również redukcję ceny kukurydzy w zależności od gęstości w stanie zsypanym (poniżej 73 kg/hl):

Gęstość w stanie zsypanym w kg/hl	Poziom redukcji ceny w euro/tonę
72,9-72,0	0,5
71,9-71,0	1,0

Dodatkowo, gdy zawartość ziaren połamanych w kukurydzy przekracza poziom 4%, cena interwencyjna zostanie obniżona o 0,05 euro/tonę za każde dodatkowe 0,1% zawartości ziaren połamanych.

Począwszy od sezonu 2006/07 ARR jest zobowiązana do kontroli zawartości substancji skażających w ziarnie (mikotoksyny, metale ciężkie, pestycydy) oraz poziomu radioaktywności. W związku z tym przed rozpoczęciem interwencyjnych zakupów zbóż musi być wykonana analiza ryzyka, która określi potencjalne możliwości występowania poszczególnych substancji skażających na terenie kraju. W przypadku zidentyfikowania zagrożenia zostaną podane rejony, z których zboże skupowane na zapasy interwencyjne podlegało będzie obowiązkowym badaniom laboratoryjnym na zawartość substancji skażających.

Ponadto od 1 stycznia 2007 r. przy zakupach interwencyjnych zbóż do rozliczeń z oferentem przyjmowany jest kurs wymiany euro według Europejskiego Banku Centralnego (EBC) z pierwszego dnia miesiąca, w którym wpłynęła oferta, ale w tym dniu do rozliczeń obowiązuje kurs euro z ostatniego dnia poprzedniego miesiąca. W związku z tym dostawca może wyliczyć cenę sprzedaży zboża oferowanego na zapasy interwencyjne.

Nierównowaga na rynku zbóż w Polsce, spowodowana głębokim spadkiem zbiorów, skutkowałą utrzymaniem się cen rynkowych ziarna na poziomie znacznie wyższym od ceny interwencyjnej wynoszącej 101,31 euro/t. Stąd też zakupy interwencyjne zbóż w sezonie 2006/07 nie były konieczne. Podobna sytuacja była w większości krajów Unii Europejskiej. Do 20 maja 2007 roku zakupem interwencyjnym objęto zaledwie 3 tys. ton zbóż, w tym 1,5 tys. ton jęczmienia z Czech i 1,5 tys. ton kukurydzy z Węgier.

Po wejściu do UE poziom ochrony rynku zbóż jest znacznie wyższy niż przed integracją. W eksporcie zbóż istnieje możliwość stosowania refundacji wywozowych.

Rynek zbóż jest jednym z niewielu rynków w UE, na którym konieczne jest uzyskanie licencji w celu importu lub eksportu stosunkowo niewielkich partii towarów:

- importu powyżej 5 ton ziarna zbóż lub 1 tony innych produktów,
- importu każdej ilości produktów sprowadzanych na preferencyjnych warunkach,
- eksportu powyżej 5 ton ziarna lub 0,5 tony innych produktów.

Okres ważności wydawanych zezwoleń importowych jest zróżnicowany. Z reguły licencje ważne są 45 dni, a w przypadku produktów pierwotnego przetwórstwa zbóż 60 dni.

Regulacje importowe w sektorze zbóż nadal mają na celu głównie ochronę rynku UE przed napływem tanich surowców z krajów trzecich. Obok wspomnianych już licencji, podstawowymi instrumentami są tu opłaty celne, w formie staryfikowanej i wysokości zgodnej z postanowieniami Rundy Urugwajskiej GATT (WTO). W określonych przypadkach mogą być również stosowane szczególne środki, jak klauzula bezpieczeństwa SSG.

Jednak w stosunku do niektórych produktów, tj. zbóż podlegających zakupom interwencyjnym, stosowany system uwzględnia dodatkowe czynniki wynegocjowane na mocy porozumienia z USA w Blair House. Zgodnie z tymi uzgodnieniami w imporcie niektórych produktów podstawę do wyliczenia zmiennych opłat celnych w imporcie ziarna zbóż stanowi cena wejścia lub maksymalna cena importowa (obowiązująca cena interwencyjna powiększona o 55%), oraz cena skalkulowana na bazie c.i.f. Rotterdam dla referencyjnych gatunków i odmian zbóż (cena wskaźnikowa lub referencyjna). Wysokość opłaty celnej jest wyliczana jako różnica pomiędzy ceną wejścia a ceną referencyjną i nie może być wyższa niż poziom związany stawek kwotowych Wspólnej Taryfy Celnej (WTC). W stosunku do pozostałych produktów objętych wspólną organizacją rynku zbóż stosuje się związane w WTO konwencyjne, kwotowe stawki celne WTC. Zarówno poziom zmiennych opłat celnych, jak i stawek WTC, w praktyce uniemożliwia import. Z tego powodu, gros importu zbóż do UE odbywa się na preferencyjnych warunkach. UE stosuje obniżone stawki celne w imporcie zbóż z krajów, z którymi zawarła porozumienia o preferencyjnym imporcie.

Eksport zbóż jest podstawowym sposobem zagospodarowywania nadwyżek zbóż w UE. Ze względu na występujący w przeszłości znacznie wyższy poziom cen w UE niż na światowych rynkach, eksport zbóż bez subsydiów eksportowych (refundacji) nie był możliwy. Postanowienia RU GATT (WTO) nakładają pewne ograniczenia na wolumen subsydiowanego eksportu zbóż oraz na wydatki na ten cel.

Zboże z terenu Unii Europejskiej może być wywiezione w ramach jednej z poniższych możliwości:

- bezpośrednio z rynku UE do krajów trzecich z wykorzystaniem refundacji eksportowych ze stawką ustalaną przez Komisję na drodze cotygodniowych otwartych przetargów,
- bezpośrednio z zapasów interwencyjnych UE do krajów trzecich w ramach interwencyjnej sprzedaży eksportowej,
- bezpośrednio z rynku UE do krajów trzecich z wykorzystaniem stałych refundacji eksportowych ustalanych okresowo przez Komisję,
- w formie pomocy żywnościowej.

Każda z powyższych metod podlega odrębnym procedurom i wymaganiom dotyczącym terminów składania wniosków o licencje, wysokości depozytów, itp. Większość zbóż (ponad 90%) jest eksportowana w ramach interwencyjnej sprzedaży eksportowej oraz bezpośrednio z rynku przy wykorzystaniu refundacji eksportowych ze stawką ustalaną przez Komisję na drodze cotygodniowych otwartych przetargów.

W końcu sezonu 2005/06 rynek charakteryzował się dużymi zapasami zbóż, zarówno w polskich magazynach interwencyjnych (ponad 900 tys. ton), jak i w całej UE (blisko 14 mln ton), przy jednocześnie małym popycie. Spowodowało to podjęcie decyzji przez Komisję Europejską o sprzedaży ziarna poza obszar UE. Sprzedaż zbóż oparta była na cenie minimalnej ustalonej w drodze przetargu, a jej poziom akceptowany był przez Komisję Europejską. Na cotygodniowych przetargach wygrywały oferty, które zawierały najkorzystniejszą cenę sprzedaży zbóż. W sezonie 2006/07 limit sprzedaży dla krajów Wspólnoty wynosił łącznie 2,5 mln ton. Wykorzystano go w całości. Sprzedano łącznie 1,6 mln ton pszenicy, 0,7 mln ton jęczmienia i 0,2 mln ton żyta.

Z Polski wywieziono całą przyznaną ilość, tj. 400 tys. ton pszenicy w cenie 97,82-122,03 euro/t i 100 tys. ton jęczmienia po 96,02 euro/t i 101,11 euro/t. Głównymi kierunkami eksportu pszenicy była Algieria i Maroko, a jęczmienia – Tunezja.

Trudna sytuacja w niektórych krajach członkowskich po zbiorach 2006 roku oraz dynamicznie rosnące ceny skłoniła Komisję Europejską do wyrażenia zgody na sprzedaż blisko 8 mln ton ziarna z zapasów interwencyjnych na rynek wewnętrzny UE. Do 16 maja 2007 r. w krajach członkowskich łączna sprzedaż zbóż wyniosła 6,4 mln ton. Najwięcej sprzedano pszenicy (blisko 3 mln ton), następnie kukurydzy (2 mln ton), jęczmienia (1 mln ton) i żyta (0,4 mln ton).

Polska otrzymała zgodę na sprzedaż w zasadzie całości zasobów zbóż będących w magazynach interwencyjnych. Sprzedano na rynek wewnętrzny:

- 244,4 tys. ton pszenicy, w tym: 44 tys. ton po 161,10-166,30 euro/t oraz 200 tys. ton z przeznaczeniem na mąkę w cenie 150,00-165,05 euro/t,
- 41,9 tys. ton jęczmienia po 135,40-149,06 euro/t,
- 6,6 tys. ton kukurydzy w cenie 107,16-117,26 euro/t.

Jednocześnie w programie „Dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności UE”, Komisja Europejska przyznała Polsce na ten cel 120 tys. ton zbóż z zapasów interwencyjnych. W 2007 roku przedsiębiorcy wybrani w drodze przetargu dostarczą gotowe produkty z tego zboża do magazynów organizacji charytatywnych.

W celu podniesienia konkurencyjności towarów unijnych na rynku międzynarodowym oraz ożywienia wywozu ziarna do krajów trzecich Komisja Europejska podjęła także decyzję o subsydiowaniu eksportu zbóż (do 2 mln ton pszenicy i do 1 mln ton jęczmienia) z rynku wspólnotowego. W sezonie 2006/07 refundacjami wywozowymi na terenie Wspólnoty objęto jedynie ok. 415 tys. ton pszenicy. Maksymalna stawka refundacji wywozowej do pszenicy ustalana na poszczególnych przetargach częściowych kształtowała się na poziomie 0-2 euro/tonę.

Do 13 maja 2007 roku Agencja Rynku Rolnego wypłaciła przedsiębiorcom refundacje w wysokości 1,2 mln zł do 56 tys. ton pszenicy wywiezionej poza obszar UE na podstawie pozwoleń wystawianych przez agencje innych państw członkowskich. Przedmiotem wywozu była również mąka pszenna (1,6 tys. ton), za którą wypłacona została refundacja w wysokości 53 tys. zł.

Agencja Rynku Rolnego administrując obrotem zbożami w handlu zagranicznym, wydaje pozwolenia na przywóz i wywóz ziarna zbóż oraz jego przetworów poza obszar celny UE. W okresie od 1 lipca 2006 r. do 22 maja 2007 r. ARR wydała pozwolenia na przywóz 83 tys. ton zbóż, w tym 30 tys. ton pszenicy durum i 25 tys. ton kukurydzy oraz na wywóz 580 tys. ton ziarna zbóż, głównie pszenicy (480 tys. ton) i jęczmienia (100 tys. ton).

I.1.2. Sezon 2007/08

W sezonie 2007/08 działania interwencyjne na rynku zbóż będą prowadzone na zasadach zbliżonych do stosowanych w sezonie 2006/07. Przed rozpoczęciem zakupów interwencyjnych zbóż, wykonana zostanie analiza ryzyka, która określi potencjalne możliwości występowania substancji szkodliwych na terenie kraju. W przypadku zidentyfikowania zagrożenia, zostaną podane rejony, z których zboże kierowane na zapasy interwencyjne podlegało będzie obowiązkowym badaniom laboratoryjnym na zawartość tych substancji.

Zakupy zbóż prowadzone będą od 1 listopada do 31 maja następnego roku i nadal obowiązywać będzie jednolita cena interwencyjna 101,31 euro/t dla pszenicy, jęczmienia i kukurydzy. Cena płacona dostawcy może być skorygowana w górę lub w dół w zależności od parametrów jakościowych dostarczonego zboża. W wyniku trwającej od jakiegoś czasu na szczelbu KE dyskusji podjęto decyzję o sposobie ograniczenia interwencyjnego zakupu kukurydzy. Przemawiały za tym rosnące gwałtownie zapasy interwencyjne tego zboża (oraz wydatki na ich utrzymanie), jak również kłopoty z utrzymaniem odpowiedniej jakości przechowywanego ziarna. Komisja Europejska proponowała zaniechanie skupu interwencyjnego kukurydzy od sezonu 2007/08. Na skutek sprzeciwu wielu krajów członkowskich przeciw tak radykalnym i szybkim zmianom, ustalono, że skup interwencyjny kukurydzy zostanie zaniechany w sezonie 2009/10, a do tego czasu wprowadzono okres przejściowy i następujące limity:

- 1,5 mln ton w sezonie 2007/08,
- 0,7 mln ton w sezonie 2008/09.

Ponadto KE będzie monitorowała ten rynek i w razie konieczności może zwiększyć ustalone limity.

Uproszczony będzie również system zarządzania handlem zagranicznym. Liczba produktów podlegających licencjonowaniu będzie zmniejszona. Okres ważności licencji zostanie ujednoczony, a cały system będzie zharmonizowany z rozwiązaniami stosowanymi w innych sektorach.

I.2. Płatności bezpośrednie

W 2007 roku nastąpiły pewne zmiany w zasadach dotyczących płatności bezpośrednich. Zasady przyznawania płatności do gruntów rolnych precyzuje ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej. Zgodnie z nią w 2007 roku rolnikom przysługują następujące rodzaje płatności:

- jednolita płatność obszarowa,
- płatność uzupełniająca do powierzchni upraw podstawowych,
- płatność uzupełniająca do powierzchni uprawy chmielu,
- płatność uzupełniająca do powierzchni roślin przeznaczonych na paszę uprawianych na trwałych użytkach zielonych,
- płatność do upraw roślin energetycznych,
- płatność cukrowa.

Zmianą tu jest to, że w bieżącym roku o wszystkie ww. formy pomocy wnioskuje się wypełniając jeden wniosek. Poprzednio o płatności uzupełniające do powierzchni roślin przeznaczonych na paszę uprawianych na trwałych użytkach zielonych (płatności zwierzęce) oraz płatność do upraw roślin energetycznych należało wypełniać oddzielny wniosek.

Płatności przyznawane są do gruntów rolnych, które były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej w dniu 30 czerwca 2003 r. Do gruntów rolnych zalicza się użytki rolne obejmujące: grunty orne, trwałe użytki zielone, trwałe plantacje oraz ogródki przydomowe.

Do płatności kwalifikują się działki rolne o minimalnej powierzchni wynoszącej 0,1 ha. Za działkę rolną uważa się zwarty obszar gruntu, na którym jeden rolnik prowadzi jedną grupę upraw. Grupa upraw to obszar, na którym uprawiane są rośliny, do których przysługuje ta sama stawka płatności:

- JPO – w przypadku ubiegania się o przyznanie tylko jednolitej płatności obszarowej,
- UPO – w przypadku ubiegania się o przyznanie jednolitej płatności obszarowej oraz płatności uzupełniającej do grupy upraw podstawowych,
- PZ – w przypadku ubiegania się o przyznanie jednolitej płatności obszarowej oraz płatności uzupełniającej do roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych (płatności zwierzęce),
- CH – w przypadku ubiegania się o przyznanie jednolitej płatności obszarowej oraz płatności uzupełniającej do uprawy chmielu,
- P – w przypadku ubiegania się o przyznanie jednolitej płatności obszarowej do grupy upraw pomidory do przetwórstwa,
- L – w przypadku ubiegania się o przyznanie jednolitej płatności obszarowej do grupy upraw len włóknisty oraz płatności uzupełniającej do grupy upraw podstawowych,
- K – w przypadku ubiegania się o przyznanie jednolitej płatności obszarowej do grupy upraw konopie włókniste oraz płatności uzupełniającej do grupy upraw podstawowych,
- RE nazwa rośliny uprawnej – w przypadku ubiegania się o przyznanie tylko płatności do upraw roślin energetycznych, których obszar jest objęty uprawą jednej rośliny energetycznej,
- RE, JPO nazwa rośliny uprawnej – w przypadku ubiegania się o przyznanie jednolitej płatności obszarowej oraz płatności do upraw roślin energetycznych, których obszar jest objęty uprawą jednej rośliny energetycznej,
- RE, UPO nazwa rośliny uprawnej – w przypadku ubiegania się o przyznanie jednolitej płatności obszarowej oraz płatności uzupełniającej do grupy upraw podstawowych oraz płatności do upraw roślin energetycznych, których obszar jest objęty uprawą jednej rośliny energetycznej,
- RE, CH nazwa rośliny uprawnej – w przypadku ubiegania się o przyznanie jednolitej płatności obszarowej oraz płatności uzupełniającej do uprawy chmielu oraz płatności do upraw roślin energetycznych, których obszar jest objęty uprawą jednej rośliny energetycznej,
- RE, L nazwa rośliny uprawnej – w przypadku ubiegania się o przyznanie jednolitej płatności obszarowej do grupy upraw len włóknisty oraz płatności uzupełniającej do grupy upraw podstawowych, oraz płatności do upraw roślin energetycznych, których obszar jest objęty uprawą jednej rośliny energetycznej,
- jeżeli rolnik na gruncie rolnym realizuje przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe i poprawy dobrostanu zwierząt wówczas każdą roślinę uprawną z tego obszaru, do której przysługuje jednolita płatność obszarowa, płatność uzupełniająca lub płatność do upraw roślin energetycznych, deklaruje jako osobną grupę upraw podając nazwę grupy upraw (JPO, UPO, PZ, CH, P, L, K, RE, RE/JPO, RE/UPO, RE/CH, RE/L), a także dodatkowo wpisuje oznaczenie RS wraz z nazwą rośliny uprawnej (np. JPO, RS marchew jadalna).

Płatności uzupełniające do powierzchni upraw podstawowych przysługują rolnikowi, spełniającemu warunki wymagane do przyznania jednolitej płatności obszarowej. Do powierzchni z grupy upraw podstawowych przysługuje jednolita płatność obszarowa i płatność uzupełniająca. Dlatego też producent rolny nie musi ubiegać się oddzielnie o obie te płatności.

Płatnościami uzupełniającymi objęte są następujące rośliny, do których przysługuje płatność do powierzchni upraw podstawowych (grupa upraw UPO):

- zboża, w tym kukurydza,
- mieszanki zbóż, roślin oleistych, roślin wysokobiałkowych, roślin strączkowych, roślin motylkowatych drobnonasiennych,
- rośliny oleiste – rzepak, rzepik, słonecznik, soja,
- rośliny wysokobiałkowe – bób, bobik, łubin słodki, groch siewny,
- rośliny strączkowe – wyka siewna, soczewica jadalna i ciecierzycza pospolita,
- rośliny strączkowe pastewne,
- orzechy: orzechy włoskie, leszczyna,
- len oleisty,
- rośliny motylkowate drobnonasienne,
- rośliny okopowe pastewne, z wyłączeniem ziemniaków pastewnych,
- mieszanki roślin motylkowatych drobnonasiennych z trawami,
- trawy na trwałych użytkach zielonych przeznaczone na susz paszowy; płatność uzupełniająca przysługuje do powierzchni uprawy, z której pochodzą pasze objęte umowami lub deklaracjami dostaw,
- rośliny przeznaczone na materiał siewny kategorii elitarny i kwalifikowany, jeżeli uprawy tych roślin zostały objęte oceną polową, o której mowa w przepisach o nasiennictwie,
- len włóknisty (grupa upraw L),
- konopie włókniste (grupa upraw K).

Płatność uzupełniająca do powierzchni roślin przeznaczonych na paszę (płatność zwierzęca), uprawianych na trwałych użytkach zielonych (płatności zwierzęce) przysługuje do gruntów rolnych kwalifikujących się do przyznania jednolitej płatności obszarowej (JPO), na których prowadzona jest uprawa trwałych użytków zielonych.

Do tej formy pomocy kwalifikują się rolnicy, którzy w okresie od 1 kwietnia 2005 r. do 31 marca 2006 r. byli posiadaczami bydła lub owiec, kóz lub koni, które w tym okresie były wpisane lub zostały zgłoszone przez tego rolnika do rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych, lub do rejestru koniowatych, o których mowa w przepisach o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz we wniosku o przyznanie płatności w 2006 roku zadeklarowali trwałe użytki zielone oraz trawy na gruntach ornych, które zostały zakwalifikowane do płatności.

Płatność zwierzęca przysługuje do powierzchni trwałych użytków zielonych zadeklarowanych we wniosku o przyznanie płatności do gruntów rolnych na 2007 rok, jednak nie większej niż powierzchnia ustalona jako iloraz liczby zwierząt (bydło, owce, kozy, konie) przeliczonych na duże jednostki przeliczeniowe (DJP) według stanu na dzień, w którym liczba dużych jednostek przeliczeniowych jest największa i współczynnika 0,3 oraz nie większej niż powierzchnia trwałych użytków zielonych i traw na gruntach ornych, do której została przyznana płatność w 2006 roku.

II. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek cukru (dr Łucja Chudoba)

II.1. System regulacji rynku cukru

Od 1 lipca 2006 roku rynek cukru w Unii Europejskiej funkcjonuje w oparciu o zreformowany system regulacji¹. Potrzeba reformy zaistniała z uwagi na szereg przyczyn, wśród których wymienić można:

- dążenie Unii Europejskiej do poprawy konkurencyjności sektora cukrowniczego i zmniejszenia nadprodukcji cukru,
- stanowisko Światowej Organizacji Handlu (WTO), która w kwietniu 2005 roku uznała, że UE w sposób pośredni subwencjonuje eksport cukru C (cukru pozakwotowego), co jest niezgodne z regułami handlu międzynarodowego,
- zobowiązanie Unii Europejskiej do otwarcia swojego rynku na bezcłowy import cukru z Krajów Najbardziej Rozwiniętych (LDC) do 2010 roku.

Główne zasady reformy rynku cukru są następujące:

- zastąpienie ceny interwencyjnej cukru ceną referencyjną, która w latach 2006/07 i 2007/08 wynosi tak jak poprzednio 631,9 euro/t cukru białego, lecz do roku 2009/10 zostanie obniżona o 36%, do 404,4 euro/t,
- wprowadzenie systemu raportowania cen cukru, który pozwala stwierdzić, kiedy cena rynkowa spada poniżej ceny referencyjnej,
- uruchomienie w powyższych sytuacjach systemu prywatnego magazynowania cukru,
- utrzymanie przejściowo przez cztery lata gospodarcze działań interwencyjnych w maksymalnej wysokości 600 tys. ton cukru rocznie, przy czym cukier jest skupowany po cenie równej 80% ceny referencyjnej z następnego roku,
- stopniowe obniżenie minimalnej ceny skupu buraków cukrowych – z 32,86 euro/t w roku 2006/07 do 26,29 euro/t w roku 2009/10, przy czym plantatorzy otrzymują rekompensatę w wysokości 60% poniesionych strat (spadku cen skupu) w latach 2006/07 i 2007/08 oraz 64,2% w latach 2008/09 i 2009/10,
- utrzymanie systemu rozdziału kwot produkcyjnych cukru pomiędzy państwa członkowskie UE, przy braku możliwości transferu kwot pomiędzy państwami,
- połączenie kwot cukru A i B w jedną wspólną kwotę, w dotychczasowej wysokości 17,44 mln ton oraz rozdzielenie dodatkowej kwoty 1 mln ton (dla Polski – 100,6 tys. ton) za jednorazową odpłatnością 730 euro/t,
- utworzenie funduszu restrukturyzacyjnego, pochodzącego z opłat restrukturyzacyjnych wnoszonych przez producentów cukru i izoglukozy,
- udzielanie pomocy restrukturyzacyjnej tym producentom, którzy zrezygnują z produkcji cukru; w latach 2006/07 i 2007/08 pomoc ta wynosi 730 euro za 1 tonę kwoty cukru, co powinno stanowić dużą zachętę do rezygnacji z produkcji (w maju 2007 roku przedłożono projekt zwiększenia tej zachęty).

Wśród instrumentów regulujących rynek cukru w wyżej opisanym systemie nie występują takie, które zależałyby od polityki narodowej poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej.

¹ Wcześniejszy system regulacji został opisany w pracy zbiorowej pod red. S. Gburczyka pt. *Wpływ dopłat bezpośrednich i innych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na polskie rynki rolno-spożywcze*, Seria Program Wieloletni, Raport nr 44, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, s. 25-26.

W celu przywrócenia równowagi na rynku cukru oraz zapobieżenia dalszym zakupom interwencyjnym (które w roku gospodarczym 2005/06 przekroczyły 1,6 mln ton) na rok 2006/07 Komisja Europejska podjęła decyzję o wycofaniu z rynku części cukru kwotowego. Cukier „wycofany” może być wykorzystany do produkcji przemysłowej (bioetanol, drożdże, chemikalia, farmaceutyki) lub przechowany i zaliczony na poczet produkcji następnego roku. Polsce kwotę produkcji cukru białego zmniejszono z 1671,9 tys. ton do 1498,0 tys. ton, tj. o 10,4%. Po dodaniu do tej ilości zakupionej dodatkowo kwoty cukru w wysokości 99,5 tys. ton otrzymujemy ostatecznie 1597,5 tys. ton cukru, który może być wprowadzony na rynek w roku 2006/07 jako cukier kwotowy.

Na rok 2007/08 Komisja Europejska ponownie podjęła decyzję o wycofaniu z rynku części cukru kwotowego, nieco większej niż w roku 2006/07. Przyczyną jest niski poziom dobrowolnej rezygnacji z kwot produkcji cukru. Dla krajów, które – podobnie jak Polska – nie zrzekły się kwot produkcji cukru, współczynnik wycofania cukru wynosi 13,5% podstawowej kwoty. W przypadku Polski oznacza to możliwość wprowadzenia na rynek w roku 2007/08 1533,2 tys. ton cukru, dla Unii Europejskiej 27 krajów – 14 587 tys. ton. Krajom, które zrzekły się części swoich kwot, Komisja Europejska wyznaczyła mniejsze niż 13,5% współczynniki wycofania cukru (w przypadku redukcji kwot o 25% współczynnik wycofania cukru wyniósł 6,75%). Takie zróżnicowanie narodowych współczynników można uznać za dyskryminujące dla krajów, które nie zrezygnowały z produkcji cukru, a zatem prowadzą tę działalność bardziej efektywnie niż kraje, które zrzekły się części swoich kwot.

II.2. Efekty oddziaływania instrumentów regulacji rynku cukru

II.2.1. Ceny skupu i płatności cukrowe a opłacalność produkcji buraków cukrowych

W wyniku reformy systemu regulacji rynku cukru zostały obniżone minimalne ceny skupu buraków kwotowych. W 2006 roku wyniosły one 32,86 euro/t przy zawartości 16% cukru, podczas gdy w 2005 roku wynosiły 46,72 euro/t buraków A (do produkcji cukru kwoty A) i 32,42 euro/t buraków B (do produkcji cukru kwoty B).

Zbiory buraków przekraczające wielkość wynikającą z kwoty produkcji cukru są obecnie powiązane z produkcją tzw. cukru wycofanego, który w przeważającej ilości jest przenoszony na poczet produkcji następnego roku. Tak więc zapłata za buraki nadwyżkowe z 2006 roku nastąpi w roku 2007.

Średnia cena skupu buraków cukrowych ze zbiorów 2006 roku wyniosła według danych GUS 128,60 zł/t i była o 26,6% niższa od ceny z 2005 roku, która wyniosła 175,30 zł/t. Równocześnie cena skupu z 2006 roku była podobna jak w roku 2003 – ostatnim przed akcesją Polski do Unii Europejskiej – kiedy wyniosła 124,20 zł/t.

Nowe zasady regulacji rynku cukru przewidują rekompensatę dla plantatorów buraków cukrowych z tytułu obniżki cen skupu. Rekompensata, zwana płatnością cukrową, w roku 2006 wyniosła 33,94 zł/t buraków cukrowych i wyrównała 60% strat spowodowanych obniżką ceny skupu.

Rachunek opłacalności uprawy buraków cukrowych, sporządzony w Zakładzie Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB² wykazał, że w badanych gospodarstwach, więk-

² *Wyniki ekonomiczne wybranych produktów rolniczych w latach 2005 i 2006*, praca zbiorowa pod red. A. Skarżyńskiej, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

szych i sprawniejszych ekonomicznie od przeciętnych, uprawa buraków cukrowych była dochodowa. Świadczy o tym wskaźnik nazwany dochodem z działalności, obliczony jako różnica pomiędzy wartością produkcji (tu obliczoną z uwzględnieniem płatności cukrowej) a kosztami bezpośrednimi, kosztami pośrednimi i kosztami czynników zewnętrznych. Dochód ten w 2006 roku wyniósł 1880 zł/ha i był wprawdzie o ok. 30% niższy niż w 2005 roku, jednakże znacznie – ponad trzykrotnie – przewyższał poziom dochodu odnotowany w przypadku innych upraw, np. pszenicy jarej i mieszanki zbożowej jarej.

II.2.2. Limity produkcji cukru a uprawa i przerób buraków cukrowych

W 2006 roku, stosownie do redukcji limitu cukru oraz braku możliwości eksportu bez dopłat cukru pozakwotowego, zmniejszono krajową bazę surowcową przemysłu cukrowniczego. Powierzchnia uprawy buraków cukrowych według danych GUS wyniosła 262 tys. ha i była o 24 tys. ha, tj. 8,4% mniejsza niż w 2005 roku. Liczba plantatorów buraków cukrowych zmniejszyła się do 63,2 tysięcy z 70,7 tysięcy w 2005 roku, tj. o 11%.

W kampanii 2006/07 wyprodukowano 1723 tys. ton cukru (dane Stowarzyszenia Techników Cukrowników), o 345 tys. ton mniej niż w kampanii poprzedniej i o 192 tys. ton mniej niż przeciętnie w pięciu poprzednich kampaniach. Produkcja cukru przewyższyła o 125,5 tys. ton limit 1597,5 tys. ton cukru, który może być wprowadzony na rynek w roku 2006/07 jako cukier kwotowy.

W roku 2007 według szacunku spółek cukrowych powierzchnia uprawy buraków cukrowych wynosi ok. 230 tys. ha. Przy założeniu, że plony buraków i wydajność cukru z surowca będą zbliżone do średnich z ostatnich lat, w kampanii 2007/08 można oczekiwać wyprodukowania 1600 tys. ton cukru. Jest to ilość o ok. 67 tys. ton wyższa od kwoty cukru, ustalonej dla Polski przez Komisję Europejską w wysokości 1533,2 tys. ton.

II.2.3. Limity produkcji cukru a wyniki handlu zagranicznego

Przed akcesją Polski do Unii Europejskiej podaż cukru na rynku krajowym znacznie przewyższała popyt (tab. II.1). W roku gospodarczym 2005/06 uległy zmniejszeniu zapasy końcowe cukru, dzięki wydatnemu wzrostowi eksportu – do 800 tys. ton w porównaniu z ok. 560 tys. ton w roku poprzednim. Wzrost ten nastąpił z uwagi na zwiększoną produkcję cukru i konieczność wyeksportowania bez dopłat cukru C, pozakwotowego. W roku gospodarczym 2006/07 produkcja cukru zmniejszyła się, a w związku z reformą systemu regulacji rynku cukru trzeba było zrezygnować z eksportu cukru pozakwotowego. Eksport cukru w omawianym roku szacuje się na zaledwie 110 tys. ton.

Import cukru do Polski pozostaje niewielki, w roku 2006/07 szacuje się go na 67 tys. ton. Przyczyną jest fakt, iż produkcja krajowa z nadwyżką pokrywa zapotrzebowanie na cukier, stanowiące niewiele ponad 1600 tys. ton. Ponadto rynek unijny chroniony jest wysokimi cłami oraz barierami pozataryfowymi (licencje przywozowe, wymagania jakościowe itp.). Unia Europejska stosuje liczne preferencje importowe, ale Polska korzysta z nich w bardzo ograniczonym zakresie, gdyż w znacznej części dotyczą one surowego cukru trzcinowego, a krajowe zakłady nie posiadają urządzeń do jego rafinacji.

Tabela II.1. Krajowy bilans cukru (w tys. ton cukru białego)

Lata gospodarcze (1 VII – 30 VI)	Podaż				Popyt			Zapasy końcowe ^a
	Zapasy początkowe ^a	Produkcja	Import	Razem	Zużycie w kraju (popyt krajowy)	Eksport	Razem	
2003/04	791	1 949	45	2 785	1 600	394	1 994	791
2004/05	791	2 002	53	2 846	1 610	557	2 167	679
2005/06	679	2 068	57	2 804	1 615	800	2 415	389
2006/07	389	1 723	67	2 179	1 620	110	1 730	449

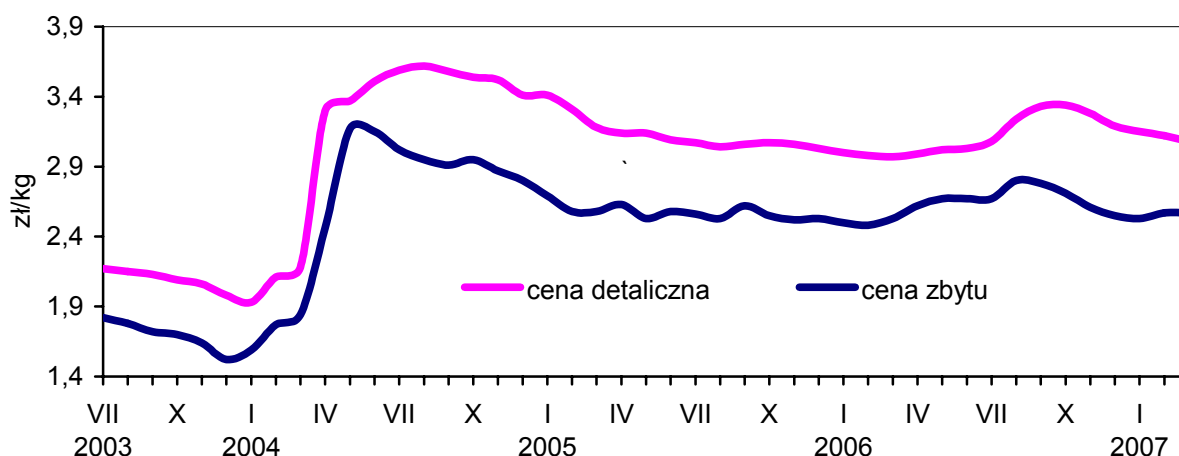
^a zapasy producentów i handlu

Źródło: Rynek cukru. Stan i perspektywy, nr 31, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW, „Analizy rynkowe” 2007; opracowanie własne.

II.2.4. Ceny zbytu cukru i ceny skupu buraków a wysokość marży przetwórczej

Po gwałtownym wzroście cen zbytu cukru w okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję Polski do Unii Europejskiej, w sezonie 2004/05 nastąpił stopniowy spadek tych cen (rys. II.1). W sezonie 2005/06 doszło do ponownego wzrostu – ceny zbytu cukru workowanego (w opakowaniach 50 kg) zwiększyły się z 2,55 zł/kg w październiku 2005 roku do 2,78 zł/kg we wrześniu 2006 roku. W pierwszej połowie sezonu 2006/07 nastąpił ponowny spadek tych cen – z 2,71 zł/kg w październiku 2006 roku do 2,53 zł/kg w styczniu 2007 roku. Od lutego do kwietnia 2007 roku omawiane ceny ustabilizowały się na poziomie 2,57-2,58 zł/kg, o ponad 50% wyższym niż w ciągu trzech kwartałów poprzedzających przedakcesyjny wzrost cen.

Rysunek II.1. Ceny cukru w Polsce



Źródło: Rynek cukru. Stan i perspektywy, nr 31, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW, „Analizy rynkowe” 2007.

W sezonie 2004/05 obowiązywały już ceny skupu buraków cukrowych analogiczne jak w Unii Europejskiej, o ponad 50% wyższe niż w sezonie 2003/04. Odnotowano spadek marży przetwórczej, gdyż wzrost cen zbytu cukru nie skompensował wzrostu kosztów surowca w przeliczeniu na tonę cukru (tab. II.2). W rezultacie w 2005

roku nastąpiło pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej branży cukrowniczej (tab. II.3). W sezonie 2005/06 wysoką marżę przetwórczą uzyskano dzięki wzrostowi cen zbytu cukru oraz wyjątkowo korzystnej wydajności cukru z buraków. W rezultacie nastąpiła wydatna poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysłu cukrowniczego. W sezonie 2006/07 marża przetwórcza cukrowni będzie nadal wysoka, a to dzięki obniżce cen skupu buraków cukrowych, związanej z reformą systemu regulacji rynku cukru.

Tabela II.2. Ceny i marże w przetwórstwie buraków na cukier

Sezony 1 X – 30 IX	Cena zbytu cukru w zł/t ^a	Cena skupu buraków w zł/t	Zużycie buraków na 1 t cukru w t	Koszt surowca na 1 t cukru w zł [3] x [4]	Marża przetwórcza w zł/t cukru [2] – [5]
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
2002/03	1 800	112,10	6,92	776	1 024
2003/04	2 125	124,20	6,22	773	1 352
2004/05	2 362	187,00	6,33	1 184	1 178
2005/06	2 610	175,30	5,25	920	1 690
2006/07	2 590	128,60	5,95	765	1 825

^a średnia cena zbytu

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS i Stowarzyszenia Techników Cukrowników.

Tabela II.3. Wskaźniki ekonomiczno-finansowe przemysłu cukrowniczego

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006
Mierniki, wyrażone w % przychodów netto ^a :				
– zysk (strata) brutto	-11,21	13,78	0,38	10,55
– zysk (strata) netto	-11,39	10,69	-0,33	8,02
– akumulacja środków własnych ^b	-7,12	13,76	3,77	12,34
Płynność finansowa (wskaźnik bieżący) ^c	1,07	1,40	1,42	1,69
Stopa inwestowania ^d	0,87	1,29	1,81	1,60

^a przychody netto są to przychody ogółem pomniejszone o podatki i opłaty; ^b suma zysku (straty) netto i amortyzacji; ^c stosunek aktywów obrotowych do pasywów bieżących; ^d stosunek nakładów inwestycyjnych do amortyzacji

Źródło: Dane GUS i obliczenia własne.

II.3. Wnioski

Reforma systemu regulacji rynku cukru, zapoczątkowana w Unii Europejskiej od lipca 2006 roku, zmierza do poprawy międzynarodowej konkurencyjności tego sektora oraz zmniejszenia nadprodukcji cukru. W tym celu dąży się do obniżenia cen skupu buraków cukrowych i cen referencyjnych cukru, a także do zmniejszenia limitów produkcji cukru. W systemie tym nie występują narodowe instrumenty regulacyjne.

W Polsce w roku 2006, tj. w pierwszym roku wdrażania reformy nastąpił spadek powierzchni uprawy buraków cukrowych o 8,4% w stosunku do roku poprzedniego. Produkcja cukru zmniejszyła się o 10% w stosunku do średniej z pięciu poprzednich lat. Produkcja ta zaspokoiła potrzeby krajowe przy niewielkiej nadwyżce eksportowej. Uprawa buraków cukrowych pozostała dochodowym kierunkiem produkcji rolnej, do czego przyczyniły się rekompensaty dla rolników z tytułu obniżki cen skupu. Sytuacja ekonomiczno-finansowa przemysłu cukrowniczego była w 2006 roku bardzo korzystna.

III. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek mięsa i jego przetworów (mgr inż. Danuta Rycombel)

III.1. Instrumenty rynkowe WPR

III.1.1. Ceny referencyjne

W latach 2004-2006 cena referencyjna wieprzowiny w UE-25 wzrosła z 138,2 do 145,4 euro/100 kg wagi poubojowej i były od 3% do 9% niższa od ceny bazowej (150,9 euro/100 kg). Mimo, że cena referencyjna w UE-25 była niższa od ceny bazowej, to wystąpiła jednak tendencja jej wzrostu i nie było podstaw do uruchamiania programu dopłat do magazynowania wieprzowiny. Wsparcie cen wieprzowiny dopłatami spowodowałoby ich dalszy wzrost i zmniejszyło konkurencyjność tego produktu na rynku światowym, a także na rynkach zbytu w UE-25, zwłaszcza że warunki popytowo-podażowe w państwach członkowskich UE-25 były bardzo zróżnicowane, między innymi w wyniku cyklicznych wahań produkcji. W wielu krajach chów trzody chlewnej znajdował się jeszcze w spadkowej fazie cyklu świńskiego i ceny referencyjne wieprzowiny kształtowały się na wysokim poziomie. W 2006 roku w Niemczech i na Łotwie były one o 2% wyższe, a w Wielkiej Brytanii były o 1% niższe od ceny bazowej (tab. III.1).

Tabela III.1. Ceny referencyjne wieprzowiny (w euro/100 kg)

Wyszczególnienie	II półrocze 2004	II półrocze 2005	2005	II półrocze 2006	2006
UE-25	133,0	139,1	140,7	148,3	145,4
Polska	156,0	137,1	133,0	135,3	129,3
Dania	127,0	123,5	122,1	123,5	122,1
Belgia	144,0	135,8	136,1	144,3	141,1
Holandia	158,0	131,9	130,5	140,7	137,3
Niemcy	156,0	148,5	147,2	157,4	154,1
Wielka Brytania	149,0	147,5	147,3	155,7	149,5
Węgry	148,0	146,5	143,8	151,5	145,1
Czechy	152,0	148,3	144,1	153,7	147,6
Łotwa	150,0	148,4	146,1	155,8	153,9
Litwa	157,0	147,6	145,0	145,5	143,5
Słowenia	154,0	152,8	147,1	154,6	147,9
Słowacja	149,0	148,1	143,8	155,0	147,8

Źródło: Na podstawie Biuletynu Informacyjnego MRiRW.

W Czechach, w Słowacji i w Słowenii nastąpił ich wzrost w porównaniu do 2005 roku i były one o ok. 2% wyższe od ceny referencyjnej UE-25. Wymienione kraje są importerami netto wieprzowiny. W 2006 roku u jej eksporterów netto występowały również duże różnice w poziomie cen tego gatunku mięsa. W Belgii i Holandii były one o 3-6% niższe od ceny referencyjnej UE-25. Na Węgrzech w wyniku spadku produkcji nastąpił wzrost cen i były one zbliżone do ceny referencyjnej UE-25. Najniższe ceny referencyjne zarejestrowano w Danii (122,1 euro/100 kg) i w Polsce (129,3 euro/100 kg). W obydwu krajach w ciągu ostatnich trzech lat miał miejsce stopniowy spadek tych cen.

Tabela III.2. Ceny referencyjne wołowiny (w euro/100 kg)

Wyszczególnienie	2004	II półrocze 2005	2005	II półrocze 2006	2006
UE-25	275	291	293	313,6	318,1
Polska	193	224	221	237,8	239,3
Niemcy	270	287	294	296,4	307,7
Hiszpania	271	304	296	346,1	345,6
Francja	286	302	305	326,3	319,2
Irlandia	250	253	268	281,9	287,2
Włochy	316	331	330	345,9	358,8
Czechy	222	256	251	267,9	269,2
Węgry	233	259	255	245,2	246,7

Źródło: Na podstawie Biuletynu Informacyjnego MRiRW.

W latach 2004-2006 ceny referencyjne wołowiny wzrosły z 275 do 318,1 euro/100 kg i były odpowiednio o 23, 32 i 43% wyższe od ceny bazowej (222,4 euro/100 kg klasy R3). Jest to spowodowane malejącą samowystarczalnością UE w produkcji wołowiny. We Włoszech, czyli u największego importera wołowiny w UE-25, w ciągu ostatnich trzech lat omawiane ceny wzrosły o ok. 13% i były o 61% wyższe od ceny bazowej i o 12% wyższe od ceny referencyjnej UE-25 (tab. III.2). Wśród eksporterów netto tego gatunku mięsa najwyższe ceny referencyjne występowały w Hiszpanii i były o 8% wyższe od ceny referencyjnej UE-25. Polska miała najniższe ceny referencyjne w porównaniu do innych dużych eksporterów wołowiny w UE-25. W 2006 roku była ona o 25% niższa od ceny referencyjnej UE-25, ale w ciągu ostatnich trzech lat wzrosła o 23%. W tym okresie przyrost cen referencyjnych wynosił: we Francji 12%, w Niemczech 14%, w Irlandii 15%. Znacznie silniejszy wzrost cen miał miejsce jedynie w Hiszpanii (o 27%).

III.1.2. Subsydia eksportowe

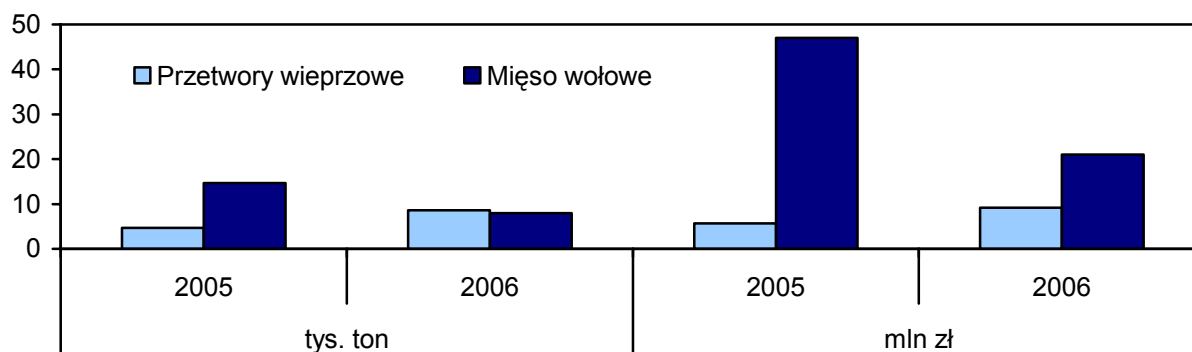
Od akcesji Polski do UE zmniejsza się subsydiowany eksport do państw trzecich mięsa wołowego i przetworów wieprzowych. Subsydia odgrywają dużą rolę jedynie w eksporcie jaj wylęgowych i w eksporcie żywego drobiu.

Eksport mięsa wołowego z subsydiami obniżył się z 14,7 tys. ton w 2005 roku do 8 tys. ton w 2006 roku. Stawka subsydiów do jego eksportu wynosiła 2,6 zł/kg i mimo wzrostu kursu euro była o 19% niższa niż w 2005 roku. Polscy eksporterzy subsydiami wspierali głównie eksport droższych asortymentów wołowiny (np. ćwierci wołowych). Tymczasem Komisja Europejska biorąc pod uwagę malejącą samowystarczalność UE-25 w produkcji wołowiny podjęła decyzję o ograniczeniu liczby produktów wspieranych subsydiami i redukcji stawek subsydiów, w tym zwłaszcza mięsa z osobników męskich i bydła rzeźnego. W 2006 roku stawki subsydiów do eksportu produktów wołowych były średnio o 20% niższe niż w 2005 roku.

Subsydiowany eksport przetworów wieprzowych obniżył się z 8,6 tys. ton w 2005 roku do 4,7 tys. ton w 2006 roku (rys. III.1). Wydatki na wspieranie tego eksportu wzrosły odpowiednio z 1,1 do 1,2 zł/kg, głównie w wyniku wyższego kursu euro, gdyż stawki subsydiów zostały utrzymane na poziomie z poprzedniego roku. Wśród wszystkich przetworów wieprzowych stawki subsydiów do szynek były najwyższe, a udział szynek w eksporcie subsydiowanych przetworów wieprzowych wynosił 81-97%.

Po akcesji do UE polscy handlowcy mają możliwość subsydiowania eksportu szynek w puszkach do Stanów Zjednoczonych, które od wielu lat były ich głównym rynkiem zbytu. Udział państw trzecich w eksporcie pozostałych przetworów wieprzowych był mniejszy, a w związku z tym również niższa była skala jego subsydiowania.

Rysunek III.1. Ilość i wartość subsydiowanego mięsa wołowego i przetworów wieprzowych (w tys. ton, w mln zł)



Źródło: D. Rycombel, P. Szajner, *Analiza zasięgu i poziomu subwencjonowania eksportu rolno-spożywczego*, [w:] *Ocena zmian konkurencyjności polskich producentów żywności po wejściu do UE*, Seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 37, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.

W latach 2005-2006 udział wydatków na subsydia we wpływach z eksportu mięsa drobiowego na pozaunijne rynki zbytu wyniósł zaledwie 0,1-0,7%, mimo podwyższenia w I połowie 2006 r. stawek subsydiów¹. Decyzja Komisji Europejskiej była podyktowana dużym spadkiem konsumpcji tego gatunku mięsa w państwach członkowskich, wywołanym epidemią ptasiej grypy. Głównym powodem tak małej roli subsydiów w eksporcie mięsa drobiowego do państw trzecich był wzrost udziału eksportu elementów mięsa drobiowego do dalszego przetwórstwa, do którego nie przysługują subsydia. Eksport jaj wylęgowych i żywego drobiu na rynki państw trzecich był w znacznie większym stopniu uzależniony od subsydiów niż eksport mięsa drobiowego. W 2006 roku prawie cały eksport jaj wylęgowych był subsydiowany, podczas gdy w 2005 roku udział tak wspieranego eksportu w całym eksporcie jaj na pozaunijne rynki zbytu wynosił ok. 70%. W eksporcie żywego drobiu udział eksportu, do którego stosowano subsydia wzrósł z ok. 77% w 2005 roku do ok. 89% w 2006 roku.

W latach 2003-2006 wpływy z eksportu żywca i mięsa wołowego oraz mięsa wieprzowego i drobiowego wzrosły z 532,9 do 1365,5 mln euro, w tym do UE-25 z 324 do 1191,2 mln euro (tab. III.3). Ponad 2,5-krotny przyrost wpływów z eksportu był możliwy dzięki otwarciu rynków zbytu UE-25. Polscy eksporterzy żywca i mięsa wołowego oraz mięsa drobiowego uzyskali większy dostęp do rynków zbytu państw członkowskich niż eksporterzy z UE-25 do naszego rynku.

- Dodatkowo saldo obrotów w handlu żywcem i mięsem wołowym z UE-15 wzrosło z ok. 211 mln euro w 2003 roku do ok. 500 mln euro w 2006 roku. Import produktów wołowych pochodził prawie wyłącznie z UE-15, ale skutek utrzymującego

¹ D. Rycombel, P. Szajner, *Analiza zasięgu i poziomu subwencjonowania eksportu rolno-spożywczego*, [w:] *Ocena zmian konkurencyjności polskich producentów żywności po wejściu do UE*, Seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 37, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, s. 55-74.

się małego popytu na wołowinę był niski. Natomiast eksport tych produktów wzrastał. W 2006 roku wartość eksportu mięsa wołowego do UE-15 była o ok. 56% większa niż w 2005 r. i udział UE-15 w jego eksporcie wzrósł z ok. 82% do 90%. W ciągu ostatnich dwóch lat wpływy z eksportu bydła i cieląt do UE-15 zwiększyły się o ok. 14%.

- Dodatkowo saldo obrotów w handlu żywcem oraz mięsem, przetworami i podrobami drobiowymi z UE-15 wynosiło ok. 297 mln euro w 2006 r. i było prawie dwukrotnie wyższe niż w 2004 r. W tym okresie ok. 90-97% zakupów mięsa i podrobów drobiowych realizowano w UE-15, a ceny były bardzo niskie (ok. 0,7 euro/kg), gdyż było to mięso przeznaczone do przetwórstwa. Natomiast eksportowano wysokogatunkowe elementy mięsa z kurcząt i z indyków po cenach trzykrotnie wyższych.

Tabela III.3. Eksport mięsa wieprzowego, wołowego i drobiowego oraz bydła według kierunków geograficznych (w tys. ton, w tys. sztuk, w mln euro)

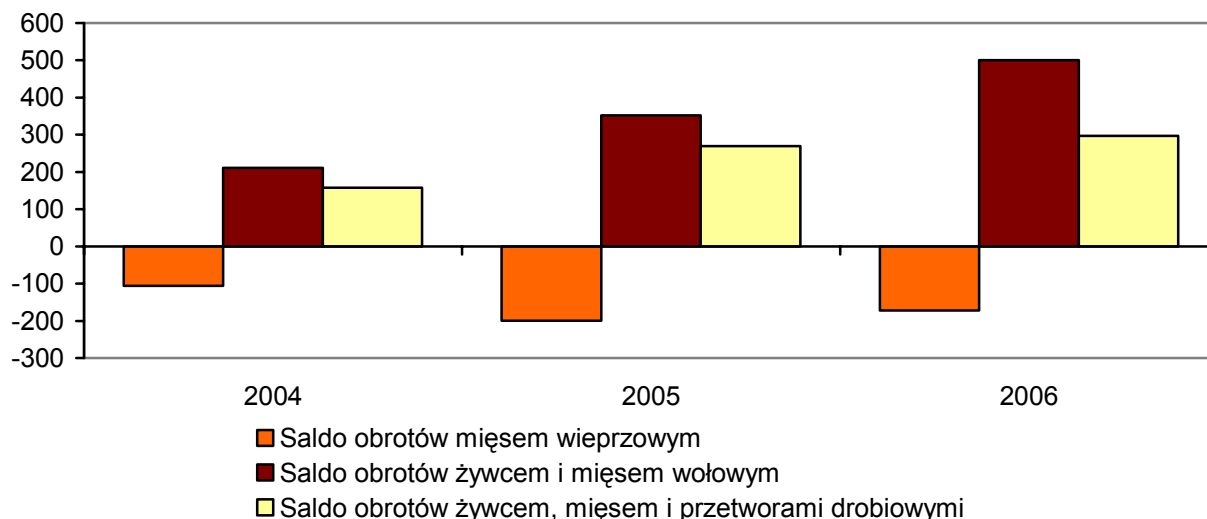
Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
	w tys. ton				w mln euro			
Mięso wołowe	44,3	66,6	118,1	154,0	63,5	122,0	266,9	381,1
w tym: UE-15	19,6	51,4	91,7	137,6	30,5	102,8	219,8	342,3
UE-10	1,3	1,8	10,0	8,7	1,4	3,6	21,6	27,1
Pozostałe kraje	23,4	13,4	16,4	7,7	31,6	15,6	25,5	11,7
Bydło i cielęta ogółem (w tys. sztuk)	560,0	918,0	728,5	738,5	95,8	146,6	193,6	210,1
w tym: UE-15	395,5	792,8	629,1	670,6	66,8	119,3	164,9	191,1
UE-10	2,0	4,4	5,4	6,1	1,2	1,5	1,9	3,4
Pozostałe kraje	162,5	120,8	94,0	61,8	29,8	25,8	26,8	15,6
Mięso wieprzowe	199,7	146,6	159,9	226,1	160,2	168,6	245,1	354,0
w tym: UE-15	10,7	18,3	31,7	60,6	19,6	37,8	69,4	111,7
UE-10	16,5	23,9	53,4	83,4	12,3	33,2	76,2	125,4
Pozostałe kraje	172,5	104,4	74,8	82,1	58,1	25,1	99,5	116,9
Mięso i podroby drobiowe	99,6	114,9	174,1	199,6	213,4	244,2	376,8	420,3
w tym: UE-15	64,7	77,6	110,5	131,7	191,2	206,0	301,2	343,2
UE-10	0,8	6,2	26,7	29,1	1,0	8,9	42,1	47,0
Pozostałe kraje	34,1	31,1	36,9	38,8	21,2	29,3	33,5	30,1

Źródło: Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi. Stan i perspektywy, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW, „Analizy Rynkowe” 2003-2007.

Eksporterzy mięsa wieprzowego z UE-15 uzyskali większy dostęp do polskiego rynku niż nasi eksporterzy do rynków UE-15. Ujemne saldo w handlu tym gatunkiem mięsa z UE-15 wzrosło z 105 mln euro w 2004 roku do 199 mln euro w 2005 roku. W 2006 roku wysoka krajowa podaż wieprzowiny i niskie jej ceny sprawiły, że import był mniejszy i ujemne saldo obrotów mięsem wieprzowym z UE-15 obniżyło się do 172 mln euro (rys. III.2). Udział UE-15 w eksporcie mięsa wieprzowego wzrósł z 22% w 2004 r. do 31% w 2006 r., a w jego imporcie wynosił 96-100%. W latach 2004-2006 wartość eksportu mięsa wieprzowego do UE-10 i państw trzecich zwiększyła się z ok. 70 do ok. 242 mln euro i decydowała o nadwyżce eksportu nad jego importem, która w 2006 r. wynosiła ok. 55 mln euro i była trzykrotnie większa niż w 2004 r. W 2005 roku

w obrotach handlowych mięsem wieprzowym z UE i państwami trzecimi wystąpił deficyt, rzędu ok. 19 mln euro.

Rysunek III.2. Saldo obrotów handlu zagranicznego mięsem wieprzowym, żywcem i mięsem wołowym oraz produktami drobiowymi z UE-15 (w mln euro)



Źródło: *Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi. Stan i perspektywy, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW, „Analizy Rynkowe” 2004-2007.*

Relatywnie wysoki import elementów wieprzowych (szynek, łopatek, schabów) przy niskich cenach wieprzowiny na rynku krajowym świadczy o kłopotach przemysłu mięsnego z zaopatrzeniem w odpowiedniej jakości żywiec rzeźny. Integracja pionowa w sektorze wieprzowiny jest stosunkowo słabo rozwinięta, co utrudnia zorganizowanie rytmicznych dostaw dużych, jednorodnych partii surowca. Zmiany w strukturze towarowej eksportu przebiegają stosunkowo wolno i obniżają konkurencyjność polskiej wieprzowiny na rynkach państw UE-15. Wprawdzie wzrósł udział w eksporcie mięsa elementów wieprzowych, ale jest on nadal niski (ok. 40-45%).

Polska jest jednym z większych producentów wieprzowiny w UE-25, ale jest małym jej eksporterem. Udział eksportu w produkcji wieprzowiny wzrósł z ok. 4% w 2002 roku do ok. 14% w 2006 roku, ale jest on dużo niższy w porównaniu do Belgii (ok. 59%), Danii (62%), Holandii (47%), Francji (20%).

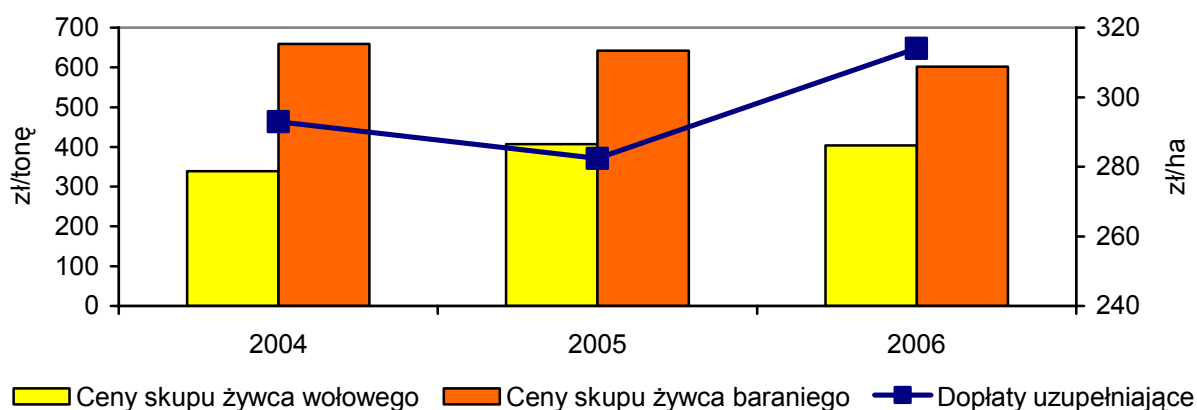
III.2. Dopłaty uzupełniające

W latach 2004-2006 dopłaty uzupełniające otrzymywały również gospodarstwa, które nie posiadały bydła i owiec, ale w skład ich użytków rolnych wchodziły łąki i pastwiska. Dlatego na sektor wołowiny i baraniny znacznie większy wpływ miały zmiany poziomu cen tych dwóch gatunków żywca i ceny pasz oraz otwarcie rynków zbytu UE-25.

W 2005 roku stawka dopłat uzupełniających wynosiła 282,3 zł/ha i w wyniku spadku kursu euro była o 3,6% niższa niż w 2004 r., natomiast w 2006 roku wzrosła ona do 314 zł/ha i jedynie łagodziła niekorzystne tendencje cenowe w sektorze wołowiny i baraniny (rys. III.3). Udział dopłat uzupełniających w ogólnej stawce dopłat bezpośrednich zmniejszył się z ok. 58% w 2004 r. do ok. 55% w 2005 r. i do ok. 53%

w 2006 r. Jednocześnie utrzymywała się lekka tendencja spadkowa cen skupu owiec oraz zahamowany został wzrost cen skupu bydła, czemu towarzyszyły wyższe ceny pasz powodowane długotrwałą suszą. W 2006 roku cena skupu owiec wynosiła 602 zł/100 kg wagi żywej i obniżyła się o ponad 6% w porównaniu do 2005 r. i o ok. 9% w porównaniu do 2004 r. Cena skupu bydła wynosiła 404 zł/100 kg wagi żywej i była o 0,7% niższa niż w 2005 r., ale w stosunku do 2004 r. była wyższa o ok. 19%. Pogłębił się proces redukcji pogłównia owiec oraz nastąpił spadek liczebności cieląt i młodego bydła w gospodarstwach.

Rysunek III.3. Stawki dopłat uzupełniających w Polsce w latach 2004-2006 (w zł/ha) i ceny skupu żywca wołowego i baraniego (w zł/tonę wagi żywej)



Źródło: Dane statystyczne GUS (cen skupu) oraz ARiMR (dopłaty).

W latach 2004-2006 w Polsce wspieranie dopłatami bezpośrednimi producentów wołowiny i baraniny było dużo mniejsze niż w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. W tym okresie w UE-15 funkcjonowały jeszcze zróżnicowane stawki dopłat bezpośrednich w zależności od kategorii wiekowo-użytkowej bydła i owiec, a w niektórych krajach UE-10 w ramach płatności uzupełniającej również były wspierały te dwa kierunki produkcji zwierzęcej². Polska, podobnie jak państwa z UE-10, mogła wspierać chów bydła i owiec z budżetu krajowego w ramach płatności uzupełniającej, ale tego nie robiła. Zmiana systemu wypłaty dopłat uzupełniających nastąpiła w 2007 roku.

W latach 2007-2010 w Polsce płatności bezpośrednie będą nadal wypłacane w systemie uproszczonym. Od bieżącego roku z budżetu krajowego, w ramach płatności uzupełniającej, wspierany będzie chów przeżuwaczy oraz koniowatych. Płatność uzupełniająca do trwałych użytków zielonych będą otrzymywały tylko te gospodarstwa, które:

- w okresie od 1 kwietnia 2005 r. do 31 marca 2006 r. posiadały bydło, owce, kozy i koniowate wpisane do rejestru zwierząt gospodarskich lub rejestru koniowatych,
- w 2006 roku we wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich zadeklarowali trwałe użytki zielone i trawy przeznaczone na pasze na gruntach ornych.

² D. Rycombel, *Rynek mięsa*, [w:] *Wpływ dopłat bezpośrednich i innych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na polskie rynki rolno-spożywcze*, Seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 44, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.

III.3. Podsumowanie

Przystąpienie do UE nowych członków przyczyniło się do ograniczenia roli instrumentów WPR w utrzymaniu równowagi popytowo-podażowej we Wspólnocie. Ceny referencyjne stały się „formalnym zapisem” o charakterze analitycznym. Subsydia eksportowe stają się instrumentem o malejącym zasięgu, ale bez którego eksport do państw trzecich, często niedużych ilości produktu byłby niemożliwy. W 2006 roku cały eksport mięsa wołowego był subsydiowany. Subsydiowany eksport przetworów wieprzowych stanowił 64% ogółu ich eksportu do państw trzecich, wobec 59% w 2005 roku³. Zwiększenie eksportu wewnętrznego przy zróżnicowanych warunkach popytowo-podażowych w UE-27, zależy w bardzo dużym stopniu od działań na szczeblu narodowym, np. organizacja rynku, dostosowanie do unijnych przepisów weterynaryjnych.

Wspieranie dochodów producentów rolnych dopłatami bezpośrednimi na obszarze Wspólnoty staje się bardzo zróżnicowane. W UE-15 od 2007 roku dopłaty bezpośrednie wypłacane są zgodnie z założeniami nowej reformy WPR, która proponuje opcyjnie rozwiązania, a decyzje o ich wyborze zapadają na szczeblu narodowym. Podobnie w UE-10 istnieje możliwość rozwiązań w ramach części dopłat bezpośrednich finansowanych z budżetów narodowych.

³ J. Kossakowska, *Działania ARR na rynku mięsa*, [w:] *Rynek mięsa. Stan i perspektywy*, nr 32, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW, „Analizy rynkowe” 2007.

IV. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek mleka (prof. dr hab. Zygmunt Smoleński)

IV.1. Zmiany Wspólnej Polityki Rolnej w UE na rynku mleka

Zaprzestanie dotowania eksportu artykułów rolno-spożywczych przez Unię Europejską spowodowało istotne ograniczenie podaży eksportowej tych wyrobów i przyczyniło się do wzrostu ich cen na rynku światowym. Dodatkowo, niekorzystne warunki atmosferyczne na półkuli południowej ograniczyły produkcję mleka w Nowej Zelandii i Australii. W konsekwencji na przełomie lat 2006 i 2007 zanotowano znaczny wzrost światowych cen trwałych wyrobów mleczarskich, szczególnie mleka w proszku: pełnego z ok. 2150 USD/t w połowie 2006 roku do 4600-4800 USD/t wiosną 2007 r. oraz odtłuszczonego do 4900-5200 USD/t w połowie czerwca 2007 roku. W rozpatrywanym okresie masło zdrożało z 1620-1750 USD/t do 2700-3000 USD/t (tab. IV.1).

Tabela IV.1. Przeciętne roczne ceny trwałych produktów mleczarskich notowane na rynku światowym w latach 2004-2007 (w USD/t)

Produkty	2004	2005	2006	2007	
				I-II	V-VI
Mleko pełne w proszku ^a	2 063	2 205	2 259	3 050	4 700
Mleko chude w proszku ^a	2 006	2 178	2 249	3 075	5 000
Masło ^a	1 820	1 971	1 799	.	2 850
Ser Cheddar ^b	4 617	4 492	4 231 ^c	4 347	3 800
Kazeina ^b	5 789	7 242	6 842	7 362	.

^a porty Europy Zachodniej; ^b Giełda w Wisconsin (USA); ^c dane za 10 miesięcy

Źródło: *Milk Products (miesięcznik)* oraz *Preserved Milk (miesięcznik – odpowiednie lata)*; *Dairy Markets (tygodnik)* ze stycznia, lutego oraz maja i czerwca 2007 r.

Prawdopodobnie po szoku na rynku międzynarodowym, spowodowanym zaniechaniem eksportu z Unii Europejskiej, światowe ceny trwałych wyrobów mleczarskich stopniowo obniżą się, jednak nadal będą znacznie wyższe od notowanych w ostatnich latach, które charakteryzowały się trwałą przewagą podaży eksportowej nad popytem importowym tych wyrobów. Ceny światowe mleka w proszku – pełnego i odtłuszczonego oraz kazeiny prawdopodobnie jednak utrzymają się na relatywnie wysokim poziomie, ze względu na rosnący popyt importowy.

IV.2. Regionalizacja produkcji mleka na zaopatrzenie przemysłu mleczarskiego

Najbardziej korzystne warunki dla produkcji mleka na dużą skalę występują w trzech województwach charakteryzujących się poprawną strukturą agrarną – dominującym udziałem gospodarstw dysponujących odpowiednio dużym arealem użytków rolnych, zapewniającym zaplecze pasz objętościowych. Są to woj. mazowieckie, podlaskie i wielkopolskie, na terenie których w 2006 roku wytworzono najwięcej mleka towarowego – 52% – krajowego zaopatrzenia przemysłu mleczarskiego. Z następnych czterech województw: łódzkiego, warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego i lubelskiego dostarczono dalsze 30% mleka. Łącznie ponad 3/4 surowca mlecznego pochodziło z tych siedmiu województw. Z pozostałych dziewięciu województw dostarczono zaledwie ok. 18% surowca mlecznego (tab. IV.2).

Tabela IV.2. Skup mleka przez przemysł mleczarski w 2006 roku, według województw (w mln l)

Lp.	Województwa	Sprzedaż mleka dla przemysłu mleczarskiego (w mln l)	Odsetek krajowego skupu z poszczególnych województw (w procentach)	Udział regionów w skupie krajowym (w procentach)
1	Mazowieckie	1 709,1	20,30	52,08
2	Podlaskie	1 574,6	18,70	
3	Wielkopolskie	1 101,2	13,08	
4	Łódzkie	729,7	8,67	30,32
5	Warmińsko-Mazurskie	621,7	7,38	
6	Kujawsko-Pomorskie	611,2	7,26	
7	Lubelskie	590,7	7,01	
8	Pomorskie	218,8	2,60	11,36
9	Opolskie	208,8	2,48	
10	Śląskie	181,3	2,15	
11	Świętokrzyskie	175,7	2,09	
12	Dolnośląskie	171,9	2,04	
13	Zachodniopomorskie	158,3	1,88	6,24
14	Małopolskie	150,4	1,78	
15	Podkarpackie	124,3	1,48	
16	Lubuskie	92,4	1,10	
Razem		8 420,1	100,00	100,00

Źródło: Rynek mleka. Stan i perspektywy, nr 32, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW, „Analizy Rynkowe” 2007.

W 2006 roku ograniczono dostawy mleka do mleczarni o prawie 2% w obawie przed przekroczeniem, przyznanej Polsce krajowej, hurtowej kwoty produkcji mleka.

IV.3. Koncentracja produkcji mleka w dużych, wyspecjalizowanych gospodarstwach

W Polsce następuje proces koncentracji produkcji mleka w dużych, wyspecjalizowanych gospodarstwach rodzinnych, posiadających przeważnie co najmniej kilkanaście krów dojnych, o wydajności na ogół przekraczającej 4000 l mleka od 1 krowy, oraz wyposażonych w odpowiednie instalacje gwarantujące jakość surowca mlecznego klasy ekstra. Standard tych gospodarstw stopniowo zbliża się do poziomu krajów Zachodniej Europy, gwarantującego zaopatrzenie przemysłu mleczarskiego w mleko klasy ekstra. W wielu fermach mlecznych poziom taki został już osiągnięty.

IV.4. Zagrożenie niedoborem mleka na zaopatrzenie kraju

W ciągu ostatnich 10 lat w Polsce spożycie mleka w przeliczeniu na 1 mieszkańca zmalało ze 197-198 l (w postaci przetworów, ale bez masła) do 173-174 l. Równocześnie spożycie masła utrzymało się na zbliżonym poziomie 4,30-4,40 kg na 1 osobę.

Postępujące ograniczanie samozaopatrzenia ludności wiejskiej w mleko i jego proste przetwory przyczynia się do stopniowego wzrostu popytu tej społeczności na wyroby przemysłu mleczarskiego. Przede wszystkim rolnicy – producenci surowca mlecznego przechodzą na konsumpcję mlecznych wyrobów przemysłowych, pochodzących często z zakładów odbierających surowiec mleczny. Również rolnicy specjalizujący się w innych dziedzinach produkcji, nie posiadający krów dojnych, siłą rzeczy muszą kupować mleko i jego przetwory najczęściej w okolicznych sklepach. Maleje

bowiem produkcja mleka w małych gospodarstwach na samozaopatrzenie i sprzedaż okolicznym mieszkańcom. Równocześnie do 2006 roku systematycznie rosła podaż surowca mlecznego dla przemysłu mleczarskiego. Na przykład w marcu 2006 roku dostawy mleka wynosiły 628,7 mln l, a w marcu 2007 roku wzrosły do 674,8 mln l, tj. o 7,3%, mimo obawy przed przekroczeniem przyznanej kwoty sprzedaży hurtowej.

W miarę przyspieszonego ograniczania samozaopatrzenia w mleko i jego proste przetwory, wzrasta popyt ludności wiejskiej na wyroby przemysłu mleczarskiego.

W konsekwencji ustalona dla Polski kwota towarowej produkcji mleka 9380 tys. ton (9124,5 mln l), z tego 9142 tys. ton na zaopatrzenie przemysłu mleczarskiego i ok. 238 tys. ton sprzedaży bezpośredniej, okazała się już w bieżącym roku niewystarczająca. Szczególnie w warunkach poprawy koniunktury na rynku światowym po rezygnacji UE z dotowania eksportu tych wyrobów (tab. IV.1). Korzystne saldo obrotów handlu zagranicznego, wyrażone w ekwiwalencie surowca mlecznego stopniowo maleje: z 1975 mln l w 2005 roku do 1670 mln l w 2006 roku oraz przewidywanych 1550 mln l w 2007 roku.

Sytuację dodatkowo pogarsza fakt zbliżania się poziomu cen skupu mleka surowego w bieżącym roku w Polsce i w Niemczech. Na przykład w marcu 2007 roku płacono w Niemczech za 100 kg mleka surowego kl. ekstra 27,15 euro, a w Polsce 26,62 euro, tj. zaledwie o 0,53 euro mniej, czyli cena skupu mleka w Polsce była tylko o 2,0% niższa niż w Niemczech (tab. IV.3).

Tabela IV.3. Ceny skupu mleka w Polsce i Niemczech w sezonach 2005/06 i 2006/07 (w euro/100 kg)

Polska			Niemcy	
2005/06	2006/07	miesiące	2005/06	2006/07
25,19	25,19	IV	26,30	26,30
24,91	24,91	V	26,15	26,15
23,95	23,95	VI	26,32	26,32
23,97	23,97	VII	26,35	26,35
24,59	24,59	VIII	26,70	26,70
24,97	24,61	IX	28,77	27,45
25,28	25,50	X	29,69	27,87
25,40	26,68	XI	30,19	28,00
26,91	26,82	XII	29,51	27,75
26,62	26,49	I	27,25	27,05
26,41	26,52	II	26,75	27,15
25,80	26,62	III	26,45	27,15

Źródło: Zintegrowany System Rolniczej Informacji Rynkowej, nr 25, czerwiec 2007 r.

W tych warunkach istnieje niebezpieczeństwo, w przypadku utrzymania się dobrej koniunktury w Polsce, że nastąpi dalsze ograniczenie samozaopatrzenia ludności rolniczej w mleko i równoczesny wzrost popytu na wyroby mleczarskie, co może doprowadzić do konieczności importu surowca mlecznego bądź gotowych wyrobów z sąsiednich krajów Wspólnoty.

Konieczne jest zwiększenie kwoty mlecznej hurtowej w najbliższych sezonach – 2008/09 i następnych, aby uniknąć importu surowca mlecznego z krajów sąsiednich, a szczególnie z Czech, gdzie cena skupu mleka wynosiła w marcu 2007 roku 27,03 euro/100 kg i była wyższa od notowanej w tym samym czasie w Polsce tylko o 1,5%.

IV.5. Zagrożenie deficytem mleka surowego

O pogłębiających się niedoborach świadczy zarówno zahamowanie tendencji wzrostowych podaży mleka surowego w minionym sezonie 2006/07, jak i utrzymywanie się w okresie wiosennym wysokich cen skupu, na poziomie notowanym w miesiącach zimowych.

Sezony	Skup mleka w mln l	Wskaźnik wzrostu
2004/05	7 747	100,0
2005/06	8 338	107,6
2006/07	8 371	100,4

Tabela IV.4. Dynamika skupu mleka według miesięcy w latach rozliczeniowych (kwiecień – marzec roku następnego, sezon poprzedzający = 100)

Miesiące	Sezony rynku mleczarskiego			
	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
IV	104,8	109,9	96,9	104,8
V	104,8	106,2	102,0	107,6
VI	104,4	111,7	97,3	
VII	105,3	110,1	97,2	
VIII	107,5	113,1	96,1	
IX	105,2	112,4	100,3	
X	107,8	110,7	101,1	
XI	110,0	109,6	99,4	
XII	108,6	105,8	101,8	
I	109,9	100,8	103,4	
II	105,8	99,3	105,1	
III	110,0	96,6	107,3	

Źródło: Rynek mleka. Stan i perspektywy, nr 32, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW, „Analizy Rynkowe” 2007.

Przedstawiony wcześniej proces kurczenia się rozmiarów samozaopatrzenia w mleko ludności wiejskiej doprowadził do wzrostu popytu na wyroby mleczarskie, którego przemysł nie jest w stanie zaspokoić. Przewaga popytu przemysłu mleczarskiego nad podażą surowca mlecznego spowodowała tendencje wzrostowe cen skupu mleka.

W konsekwencji wiosną br. nie wystąpiła notowana dotychczas obniżka cen skupu, mimo sezonowego wzrostu podaży mleka (tab. IV.4).

IV.6. Podsumowanie

W świetle powyższych faktów nasuwa się wnioski o konieczności możliwie jak najszybszego przystąpienia do konsultacji i pertraktacji z Komisją Europejską w sprawie zwiększenia kwoty mlecznej hurtowej. Przy równoczesnym utrzymaniu na aktualnym poziomie kwoty mlecznej sprzedaży bezpośredniej. Motywując, że w Polsce, wobec słabych, mało urodzajnych gleb niezbędny jest chów bydła, w tym mlecznego w celu stosowania odpowiednio dużych dawek obornika.

Równocześnie brak aktywnej polityki rolnej m.in. w zakresie produkcji i przetwórstwa mleka. Glebowo-klimatyczne warunki w Polsce na ogół sprzyjają rozwojowi chowu bydła mlecznego. Konieczna jest działalność władz regionalnych, mająca na celu aktywizację nowoczesnego rolnictwa na terenie pozostałych województw, umożliwianie powstawania m.in. gospodarstw specjalizujących się w produkcji mleka na dużą skalę, dysponujących odpowiednim zapleczem paszowym.

V. Ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rynek owoców i warzyw

(mgr Janusz Mierwiński, mgr inż. Tomasz Smoleński)

Na polskim rynku owoców, warzyw i roślin ozdobnych w 2007 roku nie stosowano specyficznych narodowych instrumentów polityki rolnej. Ustawodawstwo unijne przewiduje jednak współfinansowanie programów operacyjnych i planu inwestycyjnego wstępnie uznanych grup producentów ze środków narodowych (publicznych). Projekt reformy wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw przewiduje większe wsparcie ze środków unijnych grup producentów. Według planu 12 czerwca 2007 roku określonego na posiedzeniu Rady Ministrów UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w Luksemburgu na lata 2008-2012 przewiduje się dopłaty z krajowych środków do plantacji truskawek i malin. Innym ważnym instrumentem w obrębie wspomagania ogrodnictwa ze środków publicznych jest PROW (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz linie kredytów preferencyjnych.

V.1. Organizacje producentów – aktualny stan wsparcia

Rozporządzenie Komisji Europejskiej Nr 1943/2003 z 3 listopada 2003 roku (OJ L. 286, 4 XI 2003) ustanawia zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 2200/96 w odniesieniu do pomocy dla organizacji producentów dofinansowanie ze środków unijnych wynosi 4,1% wartości produktów wytworzonych przez członków grupy i sprzedanych za jej pośrednictwem. Dofinansowanie ze środków publicznych realizacji planów inwestycyjnych wynosi 25%, ze środków unijnych 50%, a beneficjenci ponoszą 25% wydatków.

V.2. Proponowane zmiany w funkcjonowaniu grup producentów

12 czerwca 2007 roku na posiedzeniu Rady Ministrów UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w Luksemburgu podjęto kilka ważnych decyzji w sprawie reformy rynku owoców i warzyw. Organizacje i grupy producentów pozostają kluczowym elementem wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw. W celu przyspieszenia procesu tworzenia grup w nowych krajach członkowskich podwojono stawki wsparcia na założenie i koszty administracyjne dla wstępnie uznanych grup producentów, w pięciu kolejnych latach realizacji planu dochodzenia do uznania, odpowiednio do wysokości 10, 10, 8, 6, 4% wartości produkcji sprzedanej. Utrzymane zostały dotychczasowe zasady finansowania inwestycji umieszczanych w planach dochodzenia do uznania.

W propozycji reformy sektora owoców i warzyw nowym krajom członkowskim przyznaje się okres przejściowy (nie dłuższy niż 5 lat) pozwalający na osiągnięcie przez grupy producentów statusu uznanych organizacji. Udział UE w tworzeniu funduszu operacyjnego (służącego do pokrycia kosztów realizacji programu operacyjnego) zwiększy się w tych krajach z 50 do 60%. W takim samym stopniu podwyższy się udział UE w finansowaniu programów operacyjnych zgłaszanych przez połączone organizacje producentów (realizujące pierwszy program operacyjny) albo jedną lub kilka organizacji funkcjonujących na zasadzie porozumień międzynarodowych. Ma to na celu wspomaganie tworzenia ponadnarodowych organizacji producentów i ich stowarzyszeń, a więc dalszą koncentrację podaży owoców i warzyw. Górny limit pomocy

finansowej dla poszczególnych organizacji pozostaje na poziomie 4,1% wartości produkcji sprzedanej członków organizacji. Tak jak dotychczas, organizacje producentów w krajach, w których udział produkcji członków takich organizacji w ogólnej sprzedaży nie przekracza 15% i korzystać mogą ze wsparcia poszczególnych państw członkowskich do 50% składek członków (pomoc ta może być refundowana ze środków unijnych). Przyjęte przez organizacje producentów zasady dotyczące metod produkcji, ochrony środowiska, wprowadzania produktów do obrotu itp. mogą być, decyzją poszczególnych państw członkowskich, rozszerzone na producentów owoców i warzyw nie będących członkami organizacji. Rozszerzenie to jest możliwe, gdy członkowie organizacji stanowią co najmniej 50% ogólnej liczby producentów w określonym obszarze gospodarczym, a produkcja członków organizacji stanowi co najmniej 60% produkcji w tym obszarze (obecnie wskaźnik ten wynosi ok. 67%). Rozszerzeniu zasad stosowanych przez organizacje nie będą podlegali producenci upraw ekologicznych (chyba, że wyrażą na to zgodę). Udział unijnych funduszy dla organizacji producenckich pozostanie na poziomie 4,1% łącznej wartości sprzedanych produktów, wprowadzonych do obrotu, ale może on wzrosnąć do 4,6% – w przypadku finansowania instrumentów zarządzania kryzysowego. Wycofywanie produktów z rynku przy założeniu, że są one kierowane do darmowej dystrybucji w szkołach czy szpitalach, będzie w 100% pokrywane z budżetu Unii. W pozostałych przypadkach wycofywanie z rynku w 50% finansowane będzie przez organizacje producenckie z funduszu operacyjnego, a w 50% przez Wspólnotę.

V.3. Dopłaty do plantacji truskawek i malin – program na lata 2008-2012

12 czerwca 2007 roku na posiedzeniu Rady Ministrów UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w Luksemburgu na wniosek Polski zgodzono się, aby przez okres pięciu lat (2008-2012) dla truskawek i malin do przetwórstwa stosowano dopłaty obszarowe w wysokości 230 euro/ha finansowane z budżetu UE. Dopłaty te mogą być uzupełnione o 170 euro/ha z budżetu państwa członkowskiego do łącznej kwoty 400 euro/ha. Kwota dopłat dla Polski jest ograniczona powierzchnią uprawy, która łącznie dla truskawek i malin do przetwórstwa wynosi 48 tys. ha. Polska może do truskawek i malin do przetwórstwa otrzymywać z budżetu UE ok. 11 mln euro rocznie. Budżet krajowy na pokrycie dopłat uzupełniających wynosiłaby rocznie wygospodarować około 8 mln euro, czyli nie więcej niż 32 mln zł. Wypłata tych dopłat obszarowych do truskawek i malin produkowanych dla przetwórstwa powinna być przynajmniej częściowo powiązana z przynależnością producentów do grup i organizacji producentów (tak jak to ma miejsce w innych krajach UE). Powiązanie dopłat z przynależnością do grup i organizacji pozwoliłoby na lepsze zorganizowania pierwotnego rynku tych owoców, a co w konsekwencji umocnienie pozycji producentów wobec zakładów przetwórczych. Ryzyko niewykorzystania dopłat, szczególnie w pierwszym i drugim roku ich obowiązywania, czyli w latach 2008 i 2009, mają być ograniczone poprzez intensywne szkolenia wyjaśniające cele i zasady przyznawania dopłat.

VI. Działania instrumentów WPR na rynku skrobi ziemniaczanej *(mgr Wiesław Dzwonkowski)*

VI.1. Wstęp

Rynek skrobi ziemniaczanej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jest objęty szerokim zakresem regulacji i wsparcia, począwszy od produkcji surowca i cen surowca, poprzez przetwórstwo i produkcję samej skrobi, kończąc na dopłatach do przetwórstwa skrobi na cele niespożywcze i refundacjach wywozowych dla produktów skrobiowych.

W porównaniu z okresem przed akcesji nie ma jednak istotnych zmian w funkcjonowaniu tego rynku. W ramach dostosowań do wymogów UE już w 2001 roku w Polsce uchwalono Ustawę Skrobiową wzorowaną na prawie unijnym, która wówczas zawierała praktycznie wszystkie instrumenty funkcjonujące na tym rynku w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W porównaniu z okresem przed akcesji, praktycznie nie zmienił się zakres stosowanych instrumentów, zwiększył się natomiast poziom wsparcia w ramach ich stosowania. Obniżyła się jednak produkcja skrobi ziemniaczanej, gdyż przydzielona Polsce kwota produkcyjna w wysokości niespełna 145 tys. ton była niższa o 20-30 tys. ton od poziomu produkcji w Polsce w ostatnich latach przed akcesją oraz o 75 tys. ton mniejsza od kontyngentu obowiązującego w sezonie 2003/04.

W Unii Europejskiej skrobia ziemniaczana, zastępująca bez żadnych ograniczeń skrobie zbożowe jest traktowana jako segment rynku zbożowego i podlega takim samym regulacjom jak ziarno zbóż oraz produkty ich przerobu takie, jak mąki i skrobie zbożowe. Celem tych regulacji jest zapewnienie równowagi na unijnym rynku pomiędzy produktami znajdującymi jednakowe zastosowanie, a więc skrobią produkowaną z pszenicy i kukurydzy, a skrobią ziemniaczaną. Z powyższych względów regulacja dotyczące sektora ziemniaków przeznaczonych do produkcji skrobi została zintegrowana ze wspólną organizacją rynku zbóż.

W ramach Wspólnej Polityki Rolnej na rynku skrobi stosuje się następujące instrumenty:

- kwoty (kontyngenty) produkcyjne skrobi ziemniaczanej,
- cena minimalna na ziemniaki skrobiowe,
- płatności dla plantatorów ziemniaków skrobiowych,
- dopłaty dla producentów skrobi ziemniaczanej – tzw. premie produkcyjne,
- dopłaty do produkcji skrobi wykorzystywanej na cele niespożywcze,
- dopłaty do eksportu skrobi ziemniaczanej.

Instytucją odpowiedzialną za realizację Wspólnej Polityki Rolnej na tym rynku jest Agencja Rynku Rolnego (ARR).

Akcesja Polski do UE i objęcie skrobi ziemniaczanej Wspólną Polityką Rolną wprawdzie nie spowodowało istotnych zmian w zakresie instrumentów stosowanych w regulacji tego rynku, ale w istotny sposób wpłynęło na wielkość produkcji skrobi, na kondycję ekonomiczno-finansową przemysłu ziemniaczanego oraz na przychody plantatorów ziemniaków skrobiowych. Wyższe niż przed akcesją są obroty handlu zagranicznego produktami skrobiowymi, w tym zwłaszcza ich import.

W pierwszym sezonie po akcesji (2004/05) sytuacja na rynku skrobi ziemniaczanej była w głównej mierze zdeterminowana wprowadzeniem nowych zasad regulacji tego rynku. W sezonach: 2005/06 i 2006/07 ze względu na kłopoty z pozyskaniem

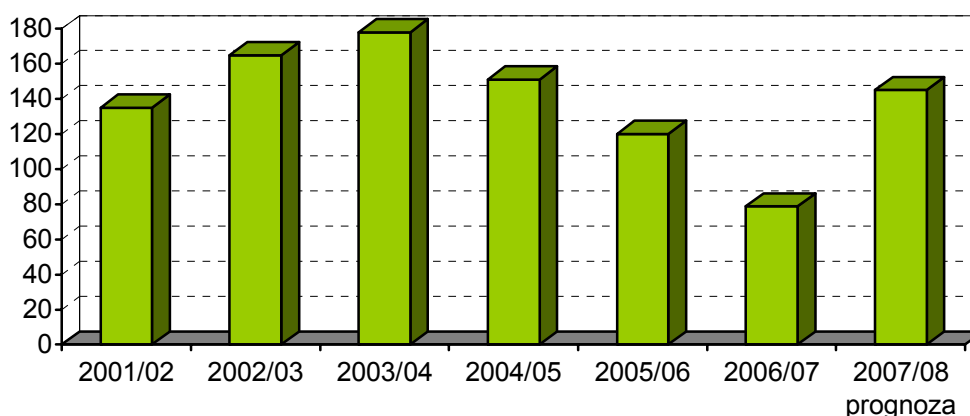
wystarczającej ilości surowca, nastąpiło znaczące ograniczenie przetwórstwa ziemniaków na skrobię, a kwoty na jej produkcję pozostały w dużym stopniu niewykorzystane. W konsekwencji, zwłaszcza w ostatnim sezonie, mimo wzrostu cen skrobi, nastąpiło pogorszenie kondycji finansowej zakładów przemysłu ziemniaczanego, obniżył się jej eksport i znacząco wzrósł import.

VI.2. Spadek produkcji skrobi ziemniaczanej

W konsekwencji przyznania Polsce niższej kwoty na skrobię (niespełna 145 tys. ton) niż ta, która obowiązywała bezpośrednio przed akcesją (220 tys. ton), było obniżenie jej produkcji.

W pierwszym sezonie po akcesji spadek ten nie był jeszcze aż tak znaczący gdyż m.in. na skutek wysokich plonów ziemniaków skrobiowych, produkcja skrobi przekroczyła przyznany Polsce kontyngent o ponad 9% i wyniosła 158,6 tys. ton (z tego do 150,4 tys. ton wypłacono premie produkcyjne w wysokości 22,5 euro/t skrobi, a 8,2 tys. ton krochmalnie musiały wyeksportować bez refundacji poza obszar Wspólnoty).

Rysunek VI.1. Produkcja skrobi ziemniaczanej w Polsce (w tys. ton)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych CIHZ i MF.

W sezonie 2005/06, ze względu na suszę, krochmalnie nie pozyskały wystarczającej ilości surowca do przetwórstwa, gdyż plantatorzy ziemniaków nie byli w stanie wywiązać się z zobowiązań kontraktacyjnych. Krochmalnie nie prowadzą skupu pozakontraktacyjnego, gdyż jest on dla nich nieopłacalny (producenci skrobi otrzymują premie produkcyjne tylko za skrobię wytworzoną z ziemniaków zakupionych w ramach wcześniej zawartych umów kontraktacyjnych). Kwota na produkcję skrobi ziemniaczanej nie została wykorzystana. Największe zakłady wykorzystywały przyznane im kwoty produkcyjne zaledwie w 75-85%. W niektórych mniejszych zakładach kwoty produkcyjne zostały przekroczone, ale ogólna produkcja skrobi w sezonie 2005/06 była niższa o ok. 18% od kontyngentu i wyniosła ok. 120 tys. ton.

Mimo spadku produkcji w sezonie 2005/06 wystąpiło pozytywne zjawisko polegające na wzroście produkcji wyrobów skrobiowych o wyższym stopniu przetworzenia, tj. syropu skrobiowego, krochmali modyfikowanych, klejów, dekstryn, glukozy, itp. Zakłady produkujące skrobię ziemniaczaną, szukając dodatkowych źródeł dochodów poszerzają asortymentu swoich produktów nie ograniczając się wyłącznie do skrobi

natywnej (surowej). W ramach modernizacji zakładów, w części z nich uruchomiono linie technologiczne, pozwalające pozyskiwać białko ziemniaczane, które do niedawna stanowiło zagrożenie dla środowiska. Jest to wysokowartościowy komponent białkowy, wykorzystywany w produkcji pasz, w dużych ilościach (20-25 tys. ton w skali roku) eksportowany na rynki UE (głównie do Niemiec).

W sezonie 2006/07 głęboka susza w sposób szczególny dotknęła ten sektor. Nie tylko bardzo znacząco, drugi rok z rzędu obniżyły się plony i zbiory ziemniaków, ale jednocześnie drastycznie (przynajmniej o 15%) spadła zawartość skrobi. Skup ziemniaków skrobiowych był o 35-40% niższy niż to wynikało z umów kontraktacyjnych, a zakłady nie miały możliwości prowadzenia skupu pozakontraktacyjnego. W sezonie 2006/07 przedsiębiorstwa wykorzystywały kwoty produkcyjne zaledwie w ok. 55-65%. Produkcja skrobi w sezonie 2006/07 była niższa o ok. 46% od kontyngentu i wyniosła niespełna 79 tys. ton.

Polska zabiegała w Komisji Europejskiej o zwiększenie kwoty produkcyjnej na skrobię ziemniaczaną do 180 tys. ton, argumentując to m.in. pozycją naszego kraju jako lidera w produkcji ziemniaków w UE¹, w dużym stopniu niewykorzystanymi zdolnościami przetwórczymi naszego przemysłu skrobiowego, szybko rosnącym popytem wewnętrznym na skrobię oraz pogłębiającym się deficytem w handlu zagranicznym produktami skrobiowymi. Argumenty te zostały odrzucone i Komisja Europejska pozostawiła na następne dwa sezony (2007/08-2008/09) dotychczasowe kwoty przyznane poszczególnym krajom członkowskim². Zatem kwota na skrobię ziemniaczaną w sezonach 2007/08 i 2008/09 wynosi 144 985 ton.

Można wstępnie przewidywać, że w sezonie 2007/08 produkcja skrobi będzie zbliżona do wielkości kontyngentu i wyniesie ok. 145 tys. ton, chociaż jak pokazują doświadczenia ostatnich dwóch lat osiągnięcie tego poziomu produkcji może być trudne. Ponieważ w ostatnim sezonie, na skutek spadku plonów i obniżenia jakości, spadła opłacalność produkcji ziemniaków skrobiowych, część plantatorów (jak sygnalizują zakłady przetwórcze) zrezygnowała z podpisania umów na dostawy ziemniaków skrobiowych. Ponieważ plony ziemniaków skrobiowych w bieżącym sezonie powinny być jednak zdecydowanie wyższe niż w dwóch ostatnich latach, a skrobiowość również nie powinna odbiegać od średniej, to obawy, że nie uda się wykorzystać kwoty produkcyjnej, mogą okazać się nieuzasadnione.

VI.3. Poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysłu ziemniaczanego

Objęcie po akcesji rynku skrobi ziemniaczanej Wspólną Polityką Rolną wpłynęło na zdecydowaną poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysłu ziemniaczanego, mimo spadku produkcji. Zdecydowaną poprawę tej sytuacji obserwowano w pierwszych dwóch sezonach po akcesji, natomiast w ostatnim roku nastąpiło jej pogorszenie.

¹ W Polsce przerób ziemniaków na skrobię stanowi 6-7% zagospodarowania zbiorów, w krajach UE będących głównymi producentami skrobi (Niemcy, Holandia, Francja) – ok. 30%, a w Danii nawet 60%. Kwota przyznana Polsce jest 4,5-krotnie niższa niż Niemcom, 3,5-krotnie niż Holandii i o kilkadziesiąt procent niższa aniżeli Francji i Danii.

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 671/2007 z dnia 11 czerwca 2007 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1868/94 ustanawiające system kwot na produkcję skrobi ziemniaczanej.

Poprawę wyników finansowych osiągnięto przede wszystkim dzięki:

- wzrostowi popytu krajowego (głównie ze strony przemysłu) i eksportu skrobi z dopłatami ARR,
- wzrostowi cen przetworów skrobiowych,
- niższym kosztem finansowym.

Na poprawę sytuacji finansowej wpłynęły również premie produkcyjne, które krochmalnie otrzymują do wyprodukowanej skrobi w ramach przyznanej kwoty. Premie produkcyjne, zgodnie z rozporządzeniem Komisji Europejskiej Nr 2235/03 z dnia 23 grudnia 2003 r., w sezonach 2004/05-2006/07 wynosiły 22,25 euro/t wyprodukowanej skrobi. ARR wypłaca premie w ciągu 4 miesięcy od dnia złożenia wniosku, po uprzednim skontrolowaniu, czy warunki uprawniające do ich uzyskania zostały spełnione przez przedsiębiorcę. Jednym z warunków jest zapłata plantatorom ziemniaków skrobiowych przynajmniej ceny minimalnej za dostarczone ziemniaki, która zgodnie z rozporządzeniem KE nr 2235/03 w sezonach 2004/05-2006/07 wynosiła 178,31 euro/t i liczona była po kursie wymiany obowiązującym w dniu dostarczenia ziemniaków do producenta skrobi.

Tabela VI.1. Wyniki finansowe przemysłu ziemniaczanego³

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rentowność brutto w procentach	0,8	3,0	2,2	2,4	5,0	6,8	3,4
Rentowność netto w procentach	-1,8	0,4	1,5	1,5	3,8	5,6	2,0
Nadwyżka operacyjna ^a w procentach przychodów netto	12,9	13,4	10,4	10,3	11,5	12,3	10,8
Akumulacja kapitału ^b w procentach przychodów netto	5,0	6,4	6,7	5,8	7,9	9,7	5,4
Współczynnik płynności ^c	1,08	1,26	1,29	1,43	1,69	2,07	2,84
Stopa inwestowania ^d	0,62	0,44	0,60	0,55	1,89	0,65	0,78

^a zysk (strata) brutto + koszty finansowe + amortyzacja; ^b zysk (strata) netto + amortyzacja;
^c relacja aktywów obrotowych do pasywów bieżących; ^d relacja nakładów inwestycyjnych do amortyzacji

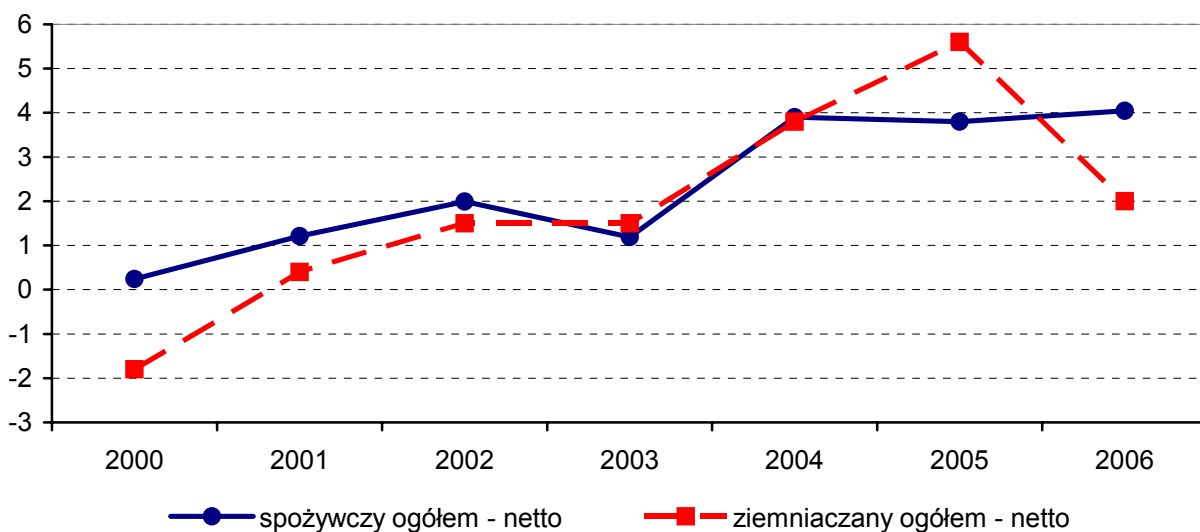
Źródło: Rynek ziemniaka. Stan i perspektywy, nr 31, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW, „Analizy Rynkowe” 2007.

W całej kampanii produkcyjnej 2004/05 w ramach WPR krochmalnie otrzymały premie produkcyjne do 150,4 tys. ton wyprodukowanej skrobi w kwocie 14,5 mln zł. W sezonie 2005/06, ze względu na niższą produkcję skrobi oraz obniżenie kursu euro premie te zostaną wypłacone do ok. 120,2 tys. ton skrobi w kwocie 10,5 mln zł. W minionym sezonie 2006/07 dopłaty w ramach kwotowania produkcji skrobi ziemniaczanej wypłacono do 78,7 tys. ton w kwocie 6,8 mln zł.

Przed akcesją również funkcjonowały płatności dla producentów skrobi, ale były one nieco niższe niż obecnie (w sezonie 2003/04 wynosiły one 74 zł do każdej tony wyprodukowanej skrobi). Ponadto tylko w części zostały one wówczas wypłacone (do ok. 126 tys. ton skrobi, podczas gdy cała produkcja w sezonie 2003/04 wyniosła ok. 178 tys. ton).

³ W latach 1999-2000 jednostki zatrudniające ponad 5 osób, a od 2001 roku jednostki zatrudniające ponad 9 osób.

Rysunek VI.2. Rentowność przemysłu ziemniaczanego na tle przemysłu spożywczego (w procentach przychodów)



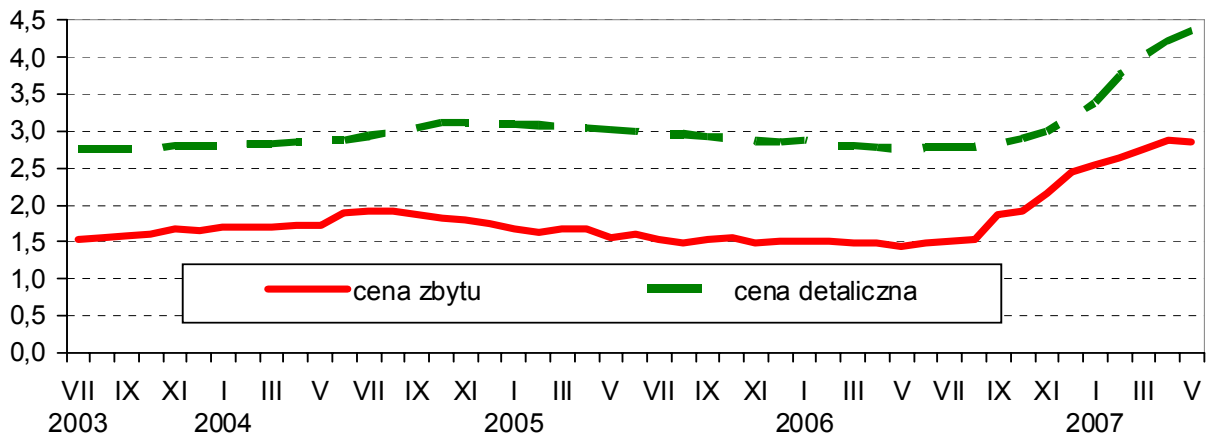
Źródło: Obliczenie własne na podstawie danych CIHZ i MF.

Zdecydowaną poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysł ziemniaczany odnotował już w pierwszym roku po akcesji. Dalszą poprawę przyniósł 2005 rok. W roku 2005 wskaźniki rentowności były zdecydowanie wysokie. Relacje zysku brutto i netto do przychodów wyniosły odpowiednio: 6,8 i 5,6%. Bardzo wysoka była też nadwyżka operacyjna, która wyniosła 12,3% przychodów, oraz akumulacja kapitału, która sięgnęła 9,7% przychodów. Poprawa ta miała miejsce, mimo, iż po akcesji zakłady wykorzystywały swoje moce produkcyjne w zaledwie 60-70%. Ponadto nie było w tym okresie wzrostu cen skrobi.

Bezpośrednio po akcesji i czasie pierwszej kampanii (jesień 2004 roku) ceny zbytu mączki ziemniaczanej wzrosły, ale już w końcu 2004 roku pojawiła się tendencja spadkowa, która utrzymała się do końca sezonu 2005/06. W drugiej połowie 2006 roku, na skutek dużego spadku produkcji, ceny skrobi zaczęły bardzo szybko rosnąć. Jej cena na poziomie producenta w grudniu 2006 roku wynosiła już 2,44 zł/kg, a w czerwcu 2007 roku osiągnęła poziom 2,85 zł/kg, podczas gdy rok wcześniej było to zaledwie 1,51 zł/kg. W całym sezonie 2006/07 średnia cena zbytu mączki ziemniaczanej ukształtowała się na poziomie 2,28 zł/kg, wobec 1,50 zł/kg w sezonie 2005/06, co stanowiło wzrost o 52%. Natomiast średnia cena detaliczna mączki ziemniaczanej wyniosła 3,47 zł/kg, wobec 2,86 zł/kg w sezonie poprzednim.

W 2006 roku, na skutek dużego spadku produkcji skrobi, mimo znaczącego wzrostu ich cen, sytuacja ekonomiczno-finansowa przemysłu ziemniaczanego uległa pogorszeniu w stosunku do dwóch poprzednich lat, ale nadal można było ją uznać za zadowalającą. Relacje zysku brutto i netto do przychodów wyniosły odpowiednio: 3,4 i 2,0%. Wysoka była nadal nadwyżka operacyjna, która wyniosła 10,8% przychodów, a akumulacja kapitału 5,4% przychodów. Większe było zróżnicowanie wyników finansowych między poszczególnymi przedsiębiorstwami, gdyż tylko 60% przedsiębiorstw osiągnęło zyski netto, a ich udział w przychodach ze sprzedaży całej branży wynosił 63%. Rok wcześniej wskaźniki te wynosiły odpowiednio 82 i 76%.

Rysunek VI.3. Ceny mączki ziemniaczanej (w zł/kg)



Źródło: Dane GUS.

Mimo wszystko kondycję finansowo-ekonomiczną można w 2006 roku określić jako dobrą. Wpływ na to miał przede wszystkim przez wysoki popyt krajowy (głównie ze strony przemysłu), subsydiowanie przez ARR eksportu skrobi na rynki poza obszar Wspólnoty oraz wzrost cen przetworów skrobiowych. Natomiast na pogorszenie tej kondycji w stosunku do roku poprzedniego wpłynęło duże obciążenie kosztami stałymi (wynikające ze znacznego niewykorzystania zdolności produkcyjnych) oraz wysokie koszty finansowe, które w 2006 roku stanowiły 3,9% przychodów (rok wcześniej tylko 1,4%).

Akcesja wymusiła poniesienie nakładów na dostosowanie się do standardów i wymogów obowiązujących we Wspólnocie. Poziom inwestowania w przetwórstwie ziemniaczanym był wysoki jednak tylko w 2004 roku. Wtedy wartość nakładów inwestycyjnych w stosunku do roku poprzedniego zwiększyła się ponad 3-krotnie, a stopa inwestowania wzrosła do 1,89. W 2005 roku stopa inwestowania ponownie uległa jednak dużemu obniżeniu (do 0,65), a w 2006 roku była także bardzo niska (0,78). Kwotowanie produkcji skrobi i niewykorzystanie zdolności produkcyjnych nie zachęcają do inwestowania, zwłaszcza w rozwój zdolności produkcyjnych⁴.

VI.4. Spadek dochodów producentów ziemniaków skrobiowych

Akcesja Polski do UE i przyjęcie uproszczonego systemu dopłat bezpośrednich, w pierwszym roku po akcesji znacząco zwiększyły przychody plantatorów uprawiających ziemniaki skrobiowe. W dwóch następnych latach, na skutek spadku plonów oraz zmian relacji EUR do PLN, nastąpiło pogorszenie opłacalności produkcji ziemniaków skrobiowych.

W ramach uproszczonego systemu dopłat bezpośrednich plantatorzy ziemniaków (w tym również i skrobiowych) otrzymują tylko płatność podstawową, która w sezonie 2006/07 wynosiła 276 zł/ha (225 i 211 zł/ha w dwóch poprzednich sezonach). Ponadto plantatorzy ziemniaków skrobiowych otrzymują płatności uzupełniające, które w przeliczeniu na hektar są wyższe niż płatności otrzymywane przed akcesją.

Płatności dla plantatorów ziemniaków skrobiowych przyznawane są w ramach umów kontraktacyjnych na dostawę ziemniaków z autoryzowanymi producentami

⁴ Obecne zdolności produkcyjne przemysłu skrobiowego są oceniane na 220 tys. ton.

skrobi. Wysokość tych dopłat zależy od ilości skrobi zawartej w dostarczonych ziemniakach, która nie może być mniejsza niż 13%. Stawki te dla 2006 roku określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie stawek płatności za ilość skrobi zawartej w dostarczonych ziemniakach skrobiowych.

Płatność uzupełniająca dla producentów ziemniaków skrobiowych w sezonie 2004/05 wynosiła 250,82 zł w przeliczeniu na tonę skrobi⁵. W sezonie 2005/06, ze względu na obniżenie kursu euro, płatność ta obniżyła się do 220,28 zł/t skrobi, a w sezonie 2006/07 wyniosła 236,7 zł/t skrobi. Jednak, ze względu na spadek plonów i niską zawartość skrobi w ziemniakach, płatności uzupełniające w przeliczeniu na hektar uprawy ziemniaków skrobiowych, w porównaniu z rokiem poprzednim obniżyły się o 20-25%, a w porównaniu z sezonem 2005/06 aż o 40%. W sezonie poprzedzającym akcesję 2003/04 płatność ta była kilkukrotnie niższa, gdyż kształtowała się na poziomie 104 zł za tonę skrobi zawartej w dostarczonych ziemniakach.

Bezpośrednio przed akcesją (sezon 2003/04) płatnościami objęto ok. 158 tys. ton na łączną kwotę 16,4 mln zł. W ramach tego mechanizmu w pierwszym sezonie po akcesji Agencja Rynku Rolnego udzieliła płatności do 143,1 tys. ton zawartej w ziemniakach (na kwotę 35,9 mln zł), w sezonie 2005/06 płatności zostały zrealizowane do 116,3 tys. ton skrobi (na kwotę 25,6 mln zł). W minionym sezonie 2006/07, ze względu na głęboki spadek plonów i bardzo niską zawartość w ziemniakach, kwota tych dopłat wyniosła zaledwie 18,6 mln zł, a dotyczyła 78,9 tys. ton skrobi.

Tabela VI.2. Kalkulacja przychodów plantatorów ziemniaków skrobiowych

Lp.	Wyszczególnienie	Jedn.	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
A	Podstawowa płatność obszarowa	zł/ha	-	211,0	225,0	276,0
B	Średnie plony z 1 ha ^a	t/ha	25,1	27,4	24,6	21,0
C	Średnia zawartość skrobi	%	19,0	19,0	19,0	16,0
D	Cena minimalna ^b	zł/t	153,5	173,1	156,0	131,5
E	Wartość produkcji (BxD)	zł/ha	3 846,7	7 449,5	3 843,3	2 762,3
F	Płatność uzupełniająca w przeliczeniu na skrobię	zł/t	104,0	250,8	220,3	236,7
G	Płatność uzupełniająca w przeliczeniu na ziemniaki ^c	zł/t	23,2	56,0	49,2	44,4
H	Wartość płatności uzupełniającej na 1 ha	zł/ha	581,6	1 535,9	1 211,3	933,1
I	Przychód na 1 ha (A+E+H)	zł/ha	4 428,3	6 496,4	5 279,5	3 971,4

^a Przyjęto założenie, że plony ziemniaków skrobiowych są przeciętnie o 40% wyższe niż średnie plony w skali całego kraju; ^b w sezonie 2003/04 cena minimalna wynosiła 0,808 zł za 1% skrobi zawartej w 1 dt ziemniaków, a w sezonach 2004/05 – 178,31 euro/t skrobi przeliczana każdorazowo według kursu z dnia dostawy (przyjęto średni kurs z okresu wrzesień-październik, kiedy realizowana jest większość skupu); ^c do wyprodukowania 1 tony skrobi potrzeba 4,481 tony ziemniaków skrobiowych o zawartości skrobi 19% i 5,327 tony o zawartości skrobi 16%.

Źródło: Obliczenia własne.

⁵ W krajach UE dopłata za ziemniaki niezbędne do wyprodukowania jednej tony skrobi jest stała i wynosi 110,54 euro. Reforma WPR z 2003 roku wprowadziła pewne zmiany na rynku ziemniaków skrobiowych (w części krajów UE obowiązuje od sezonu 2005/06) właśnie w zakresie tych płatności, polegających na ich podzieleniu: 40% (44,2 euro) na zryczałtowaną płatność bezpośrednią na gospodarstwo, a 60% (66,32 euro) w formie płatności za zawartość skrobi w dostarczanych ziemniakach. Pozostałe elementy regulacji pozostały bez zmian.

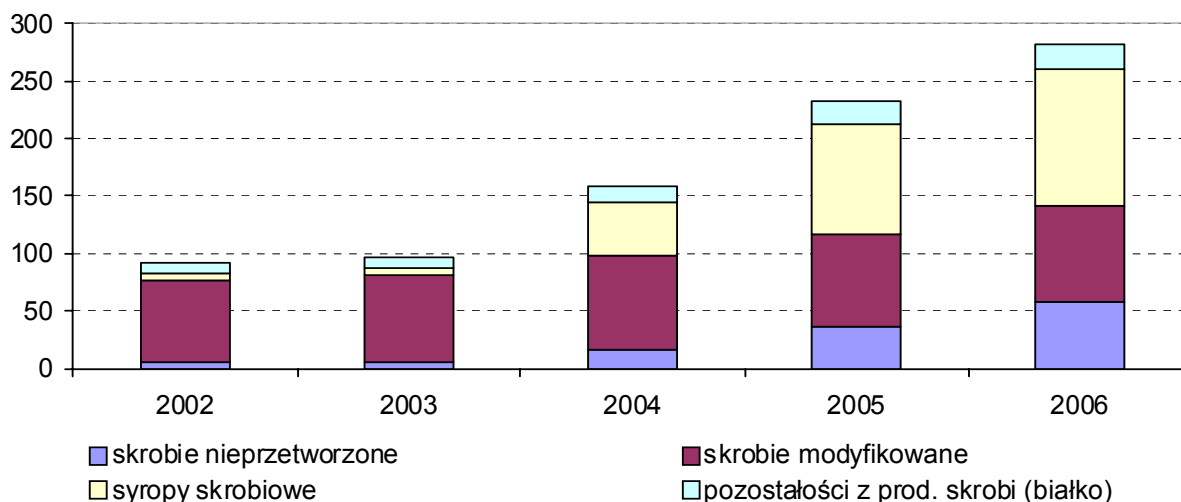
W tabeli VI.2 przeprowadzono kalkulację przychodów producentów ziemniaków skrobiowych. W kalkulacji uwzględniono cenę minimalną i obowiązujące płatności, wynikające, do akcesji z Ustawy Skrobiowej, a w sezonach 2004/05 – 2006/07 ze stosowania instrumentów WPR na rynku skrobi ziemniaczanej. Powyższe kalkulacje jednoznacznie potwierdzają znaczący wzrost dochodów plantatorów ziemniaków skrobiowych w pierwszym roku po akcesji i spadek w dwóch ostatnich latach. Gdyby w powyższych kalkulacjach uwzględnić wzrost, po akcesji, kosztów produkcji ziemniaków skrobiowych, spadek dochodów plantatorów ziemniaków byłby jeszcze bardziej wyraźny, a w 2006 roku prawdopodobnie okazałoby się, że była to działalność która mogła znacznej części producentom przynosić straty.

W porównaniu z okresem sprzed akcesji, na skutek ograniczenia zapotrzebowania przemysłu na ziemniaki w związku ze zmniejszeniem kwoty produkcyjnej, zakłady musiały ograniczyć skup ziemniaków skrobiowych. W związku z tym zrezygnowały one ze współpracy z częścią dotychczasowych dostawców na rzecz najsolidniejszych, którzy obecnie muszą sprostać znacznie ostrzejszym rygorom kontraktacji. W konsekwencji na rynku początkowo pozostało ok. 10 tys. plantatorów, a w ostatnim sezonie ilość ta zmniejszyła się do 7-8 tys. Obecnie areał zakontraktowanych ziemniaków skrobiowych wynosi ok. 25 tys. ha i jest o ok. 30% mniejszy niż przed akcesją.

VI.5. Zmiany w handlu zagranicznym

Od akcesji utrzymuje się dynamiczny wzrost importu produktów skrobiowych. Jest to w dużej mierze związane z uwolnieniem handlu z krajami członkowskimi, gdyż praktycznie cały import tych produktów pochodzi z krajów członkowskich UE. Oczywiście nie bez znaczenia jest rosnące zapotrzebowanie rynku krajowego na produkty skrobiowe, którego nie jest w stanie zaspokoić produkcja krajowa. Wyższe obroty był również w eksporcie, zwłaszcza w pierwszych dwóch latach po akcesji, gdyż w ostatnim roku, na skutek głębokiego spadku produkcji skrobi ziemniaczanej, sprzedaż tych produktów na rynki zagraniczne została ograniczona.

Rysunek VI.4. Struktura importu produktów skrobiowych (w tys. ton)



Źródło: Obliczenie własne na podstawie danych CIHZ i MF.

W 2006 roku przywóz produktów skrobiowych wyniósł 282,4 tys. ton, wobec 232,1 tys. ton w 2005 roku i 155,5 tys. ton dwa lata wcześniej. W roku poprzedzającym akcesję import ten wynosił 97,2 tys. ton. W analizowanym okresie najbardziej wzrósł w syropów skrobiowych, których w 2006 roku sprowadzono ponad 119 tys. ton (wobec 94,7 i 47,4 tys. ton w dwóch poprzednich latach), podczas gdy przed akcesją import ten wynosił 6-7 tys. ton rocznie.

Systematycznie również rośnie przywóz skrobi nieprzetworzonych, których łącznie w 2006 zaimportowano 58,1 (w tym 18,7 tys. ton skrobi ziemniaczanej), wobec 36,7 tys. ton w 2005 r. i 15 tys. ton dwa lata wcześniej. W roku poprzedzającym akcesję import ten nie przekraczał 5 tys. ton, z czego zdecydowaną większość stanowiła skrobia kukurydziana i z pszenicy. Przywóz skrobi ziemniaczanej miał charakter zupełnie marginalny.

Stosunkowo niewielki był wzrost przywozu skrobi modyfikowanych (zaliczono tu dekstryny i preparaty wykańczalnicze na bazie skrobi), gdyż przed akcesją wynosił on ok. 75 tys. ton, a obecnie nieznacznie przekracza 80 tys. ton. Wyższy jest natomiast przywóz białka ziemniaczanego.

Po akcesji wzrost obrotów wystąpił również i w eksporcie produktów skrobiowych. Znacząco zwiększyła się sprzedaż na rynki zagraniczne skrobi i mąki ziemniaczanej. Dynamiczny wzrost wystąpił w eksporcie syropów skrobiowych i skrobi modyfikowanych (głównie dekstryn). Natomiast zmalał wywóz pozostałości z produkcji skrobi.

Instrumentem wspomagającym eksport skrobi ziemniaczanej są refundacje eksportowe. W ramach WPR Agencja Rynku Rolnego wydaje zezwolenia i udziela dopłat do eksportu skrobi ziemniaczanej⁶. Celem tego mechanizmu jest wyrównanie różnicy między ceną skrobi ziemniaczanej w Unii Europejskiej a cenami światowymi. Wysokość stawki refundacji wywozowej ustalana jest przynajmniej raz w miesiącu przez Komisję Europejską i ogłaszana w stosownym rozporządzeniu. W 2005 roku stawka refundacji kształtowała się w przedziale 60-75 euro/t. W pierwszym półroczu 2006 roku dopłaty do eksportu skrobi wahały się w przedziale 53-62 euro/t skrobi. W drugim półroczu, ze względu na wzrost cen zbóż na rynku unijnym (wielkość refundacji jest z tą ceną powiązana), wysokość refundacji w eksporcie skrobi i produktów skrobiowych do krajów trzecich zmalała do zera. Przed akcesją średni poziom dopłat do eksportu był wyższy niż obecnie, gdyż wynosił średnio 90-100 euro/t.

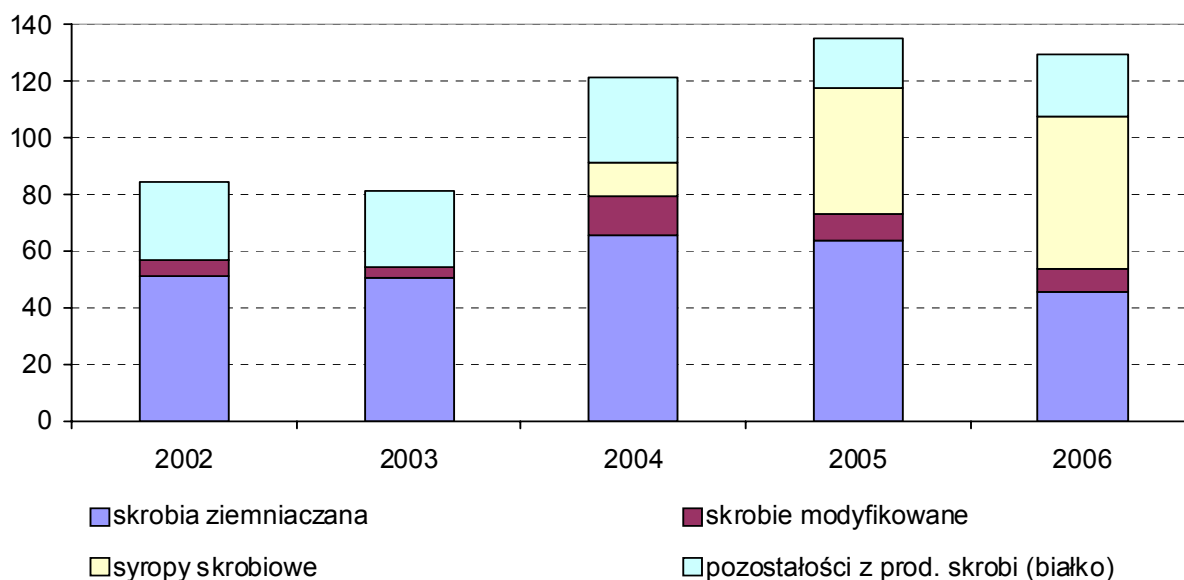
Eksport skrobi i mąki ziemniaczanej w latach 2004-2005 wyniósł odpowiednio 65,8 i 63,7 tys. ton, wobec 50,5 tys. ton w 2003 roku. Sprzedaż syropów skrobiowych zwiększyła się z zaledwie 0,1 tys. ton w 2003 roku do 12 tys. ton w pierwszym roku integracji, 44,7 tys. ton w 2005 roku i do 53,4 tys. ton w 2006 roku. W latach 2004-2005 wzrósł też kilkakrotnie eksport dekstryn (z ok. 3 tys. ton do 13,7 i 9,5 tys. ton).

W 2006 roku obniżyła się znacząco (o prawie 30%) do 45,7 tys. ton sprzedaż na rynki zagraniczne skrobi ziemniaczanej, przy czym spadek ten miał miejsce w drugim półroczu 2006 roku. Obniżenie eksportu skrobi ziemniaczanej było spowodowane niższą jej produkcją krajową oraz pogorszeniem opłacalności eksportu ze względu na wzrost cen krajowych i spadku refundacji w eksporcie do krajów trzecich. Spadek eksportu

⁶ W 2006 roku ARR dopłaciła przedsiębiorcom 12,9 mln zł do 53,3 tys. ton skrobi ziemniaczanej wywiezionej poza obszar UE. Natomiast w pierwszym półroczu 2007 roku wypłacono refundacje eksportowe do 10,1 tys. ton skrobi ziemniaczanej w kwocie 1,7 mln zł.

skrobi ziemniaczanej został częściowo zrekomensowany wzrostem sprzedaży na rynki zagraniczne syropów skrobiowych (do 53,4 tys. ton), gdyż podobnie jak w przypadku skrobi ziemniaczanej, w 2006 roku eksport dekstryn obniżył się o kilkanaście procent.

Rysunek VI.5. Struktura eksportu produktów skrobiowych (w tys. ton)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych CIHZ i MF.

Do akcesji eksport skrobi ziemniaczanej był również wysoki, gdyż stosowano dopłaty do jej eksportu, realizowane przez Agencję Rynku Rolnego, w ramach kwoty WTO (34,1 tys. ton).

VI.6. Wsparcie przetwórstwa skrobi na rynku Wspólnoty

Refundacje dla przedsiębiorstw wykorzystujących skrobię na cele niespożywcze mają stymulować sprzedaż skrobi na rynku Unii Europejskiej. Refundacje te umożliwiają krajowym przetwórcom zaopatrywanie się w skrobię ziemniaczaną po cenach rynku światowego. Wielkość subwencji ustalana jest jako różnica między ceną rynkową kukurydzy w UE, a jej cenami w imporcie, pomnożona przez współczynnik techniczny 1,6 odpowiadający zużyciu kukurydzy na 1 tonę skrobi. W ostatnim okresie w UE dopłaty te nie były stosowane.

Przed akcesją w Polsce, ze względu na brak zainteresowania, nie uruchomiono takich dopłat. Również po akcesji zainteresowanie to było i jest bardzo niewielkie, gdyż dopłaty są stosunkowo niskie. Podobnie jak w przypadku refundacji eksportowych, ich wysokość jest zmienna i określa ją przynajmniej raz w miesiącu Komisja Europejska w odpowiednim rozporządzeniu. W I półroczu 2006 roku wynosiły one ok. 20 euro/t skrobi. Zainteresowanie tą formą wsparcia przetwórstwa skrobi jest jak dotąd niewielkie. W kampanii 2006/07 wypłacono dopłaty do 303 ton skrobi w kwocie 26 tys. zł (czyli średnio ok. 85 zł do 1 tony przetworzonej skrobi).

VI.7. Wnioski

Trzy lata nowych uwarunkowań funkcjonowania rynku oraz stosowania instrumentów WPR na rynku skrobi miało zarówno pozytywne, jak i negatywne strony.

Do pozytywnych aspektów stosowania WPR na rynku skrobi, zwłaszcza w dwóch pierwszych latach akcesji, zaliczyć należy:

- wzrost płatności dla plantatorów uprawiających ziemniaki skrobiowe,
- poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysłu ziemniaczanego,
- wzrost eksportu produktów skrobiowych.

Natomiast negatywne zjawiska, jakie są następstwem nowych uwarunkowań wynikających m.in. ze stosowania instrumentów WPR to:

- ograniczenie produkcji skrobi ziemniaczanej,
- zmniejszenie o ok. 30% areału uprawy i produkcji ziemniaków skrobiowych,
- 3-krotny wzrost importu produktów skrobiowych,
- wykorzystanie potencjału przetwórczego w zaledwie ok. 65%.

Obecnie dostawy z importu w ok. 50% pokrywają krajowe zapotrzebowanie na produkty skrobiowe. W znaczącej części import ten ma charakter surowcowy, gdyż jednocześnie rośnie eksport produktów skrobiowych o wyższym stopniu przetworzenia.

Przy obniżającej się produkcji skrobi ziemniaczanej zmniejsza się jej udział w krajowym bilansie produktów skrobiowych. Jest to zgodne z tym, co obserwuje się również w innych krajach Unii Europejskiej, gdzie produkcja skrobi ziemniaczanej jest stabilna, a systematycznie rośnie produkcja skrobi i produktów skrobiowych ze zbóż.

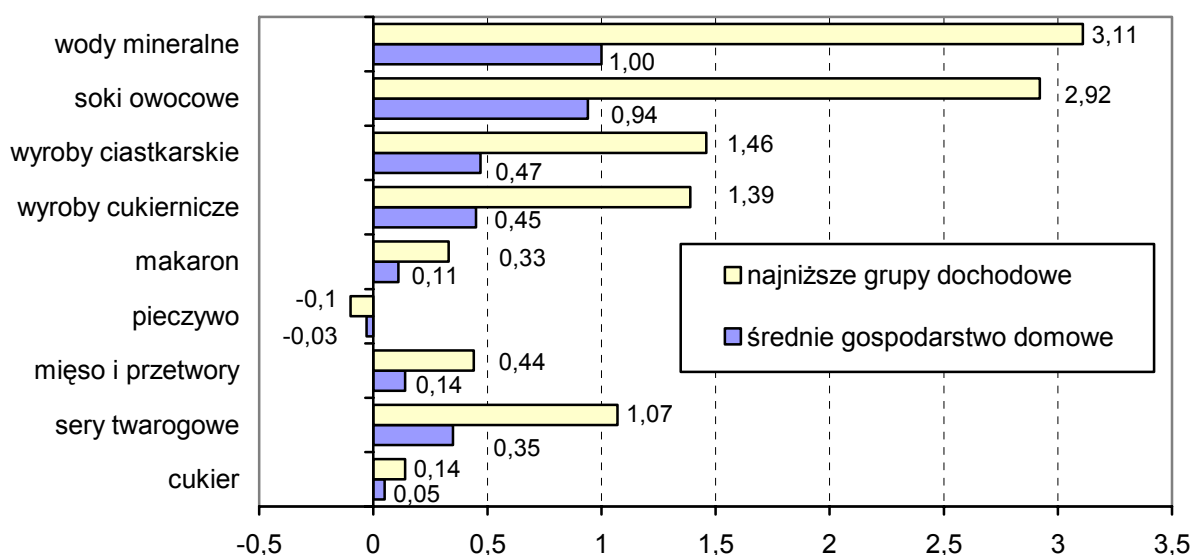
VII. Rynek napojów i produktów wtórnego przetwórstwa żywności (prof. dr hab. Roman Urban)

Rynek napojów i żywności wysoko przetworzonej zaliczane są do segmentów rynku żywnościowego, którego jedną z głównych cech jest szybkie tempo rozwoju popytu konsumpcyjnego. Są to produkty uznawane za wygodne, tj. przygotowane do bezpośredniej konsumpcji lub też do szybkiego przygotowania posiłku. Ich cechą jest także to, że w strukturze wartości i ceny żywności wysoko przetworzonej dominują wartości tworzone przez opłatę za usługi dodane do produktu rolnego, a udział opłaty za wytworzenie komponentu rolnego rzadko przekracza 15%. Dla porównania udział tego komponentu w cenie produktów mięsnych czy też mleczarskich, płaconej przez konsumenta wynosi najczęściej 40% lub więcej.

Szybki rozwój rynku napojów i żywności wysoko przetworzonej wynika z wysokiej elastyczności popytu na te produkty żywnościowe. Elastyczność dochodowa popytu na podstawowe produkty żywnościowe takie jak mięso i przetwory czy też produkty mleczarskie najczęściej mieści się w przedziale 0,10-0,20. Ten poziom elastyczności oznacza, że są one już mało wrażliwe na zmiany dochodów ludności. Natomiast wskaźniki elastyczności na napoje i żywność wygodną są kilkakrotnie wyższe i wynoszą (rys. VII.1):

- soki owocowe 0,94,
- wody mineralne 1,00,
- wyroby ciastkarskie 0,47,
- wyroby cukiernicze 0,45.

Rysunek VII.1. Dochodowa elastyczność popytu w gospodarstwach domowych badanych przez GUS

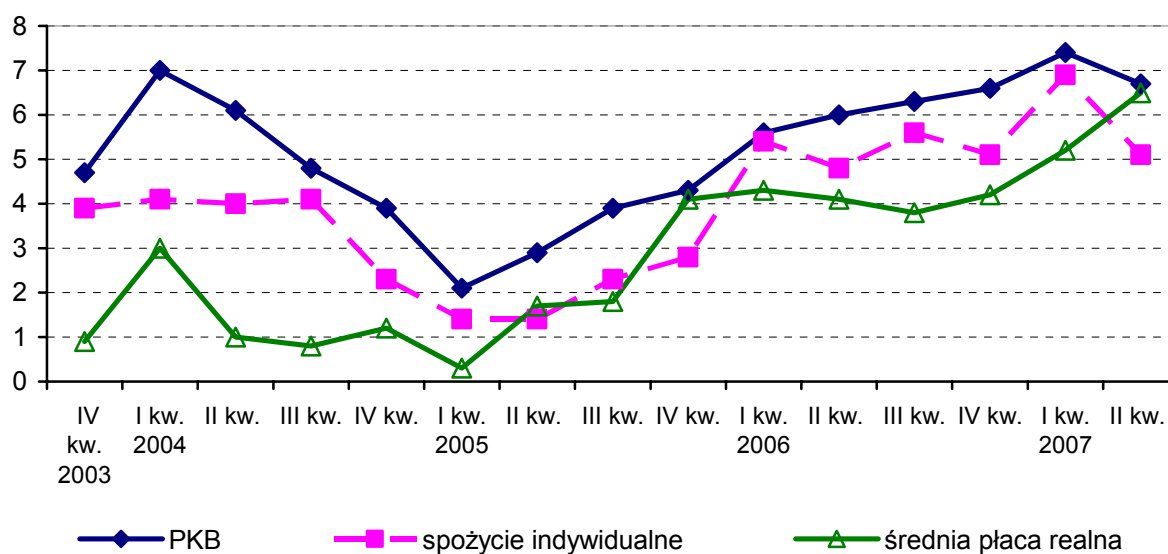


Źródło: B. Gulbicka, *Wyżywienie – poziom i zróżnicowanie*, [w:] *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2006 roku*, praca zbiorowa pod kier. A. Wosia, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007, s. 353.

W grupie żywności wysoko przetworzonej niska jest tylko elastyczność popytu na makaron (0,11), a szczególnie na pieczywo (-0,03). Podobnie można ocenić elastyczność dochodową popytu na napoje spirytusowe i wina owocowe, który jest jednak wrażliwy na politykę podatkową państwa, która wpływa na cenę i relacje cen. W grupie napojów alkoholowych wysoka jest wrażliwość na dochody (i ceny) popytu na piwo i wina gronowe. Wskazuje na to szybki wzrost sprzedaży tych napojów, szczególnie w latach 2005-2007. Istotne jest także to, że szczególnie wysoka jest elastyczność popytu konsumentów o najniższych dochodach, co oznacza, że ograniczanie sfery ubóstwa zawsze oznacza wzrost popytu na żywność, zwłaszcza na napoje i produkty wysoko przetworzone.

Duża wrażliwość popytu na napoje i żywność wygodną oznacza, że rynek tych produktów rozwija się szybko w latach przyspieszonego wzrostu gospodarczego. Z takim rozwojem kraju mamy do czynienia od połowy 2005 roku. Po okresowym osłabieniu dynamiki wzrostu gospodarczego w pierwszym roku po wejściu do UE, od dwóch lat notujemy wysokie tempo wzrostu PKB (o 5-7% rocznie), co wpłynęło już na wyraźne przyspieszenie tempa wzrostu dochodów ludności (rys. VII.2). Od końca 2005 roku wzrost spożycia indywidualnego przekracza już 5% rocznie, a średniej płacy realnej 4% rocznie.

Rysunek VII.2. Dynamika dochodów ludności (w procentach rocznie)



Źródło: Biuletyn Statystyczny GUS.

Na rozwój produkcji żywności i napojów wpływa także stały i szybki wzrost eksportu. Ma on duże znaczenie w takich działach przetwórstwa wtórnego jak produkcja czekolady i wyrobów czekoladowych, preparowanych ziaren zbóż czy też produkcja zup, bulionów, sosów i octu. Są to działy o rozwiniętej orientacji eksportowej, w których udział eksportu w produkcji przekracza 30%. Znacząca jest także rola eksportu w produkcji innych wyrobów cukierniczych (22%). Natomiast produkcja takich działów przetwórstwa wtórnego jak piekarnictwo, ciastkarstwo, produkcja makaronów, piwa i napojów alkoholowych jest zorientowana głównie na potrzeby rynku krajowego. Dotyczy to także sektora napojów spirytusowych, który ponad 85% produkcji lokuje na rynku krajowym.

Po wejściu do UE we wszystkich działach gospodarki żywnościowej nastąpił gwałtowny, ponad dwukrotny wzrost eksportu. Dotyczy to także przetwórstwa wtórnego i produkcji napojów (tab. VII.1). Wartość eksportu tych produktów zwiększyła się w latach 2003-2006 o 130%, a więc nawet nieco szybciej niż wszystkich produktów żywnościowych (o 115%). Jednakże udział napojów i produktów wtórnego przetwórstwa w całym eksporcie rolno-spożywczym nie jest duży, gdyż wynosi tylko ok. 15%. W ciągu trzech lat najszybciej rozwijał się eksport produktów wtórnego przetwórstwa zbóż oraz piwa i napojów alkoholowych, tj. w działach przemysłu spożywczego, które dotychczas były zorientowane głównie na potrzeby rynku krajowego.

Tabela VII.1. Eksport produktów wtórnego przetwórstwa zbóż i cukru

Wyszczególnienie	w tys. ton		w procentach produkcji	w mln euro	
	2003	2006	2006	2003	2006
Ciasta makaronowe	3,0	7,2	4,9	8,4	13,0
Prażone lub spęczniane ziarna	9,7	40,7	40,3	15,8	66,4
Pieczywo	42,4	79,8	5,1	65,2	168,6
Ciasta i ciasteczka	39,1	61,8	11,3	68,2	112,5
Czekolada i wyroby z kakao	56,5	110,1	47,9	175,3	326,3
Wyroby cukiernicze bez kakao	35,8	43,4	22,1	90,5	127,3
Napoje bezalkoholowe	159,2	363,0	5,1	47,1	283,2
Piwo	19,4	39,8	1,1	12,1	47,0
Wyroby spirytusowe	23,8	34,0	13,7	45,1	77,4
Zupy, buliony, sosy, drożdże	38,6	84,9	33,4	56,3	112,5

Źródło: Dane MRiRW.

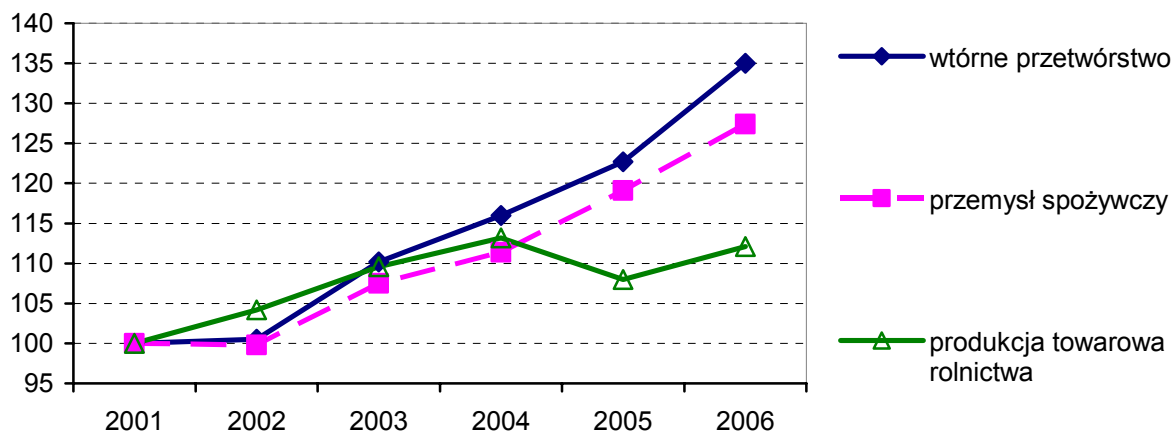
Wzrost dochodów konsumenta krajowego i rozwój eksportu tworzą dobre podstawy dla przyspieszenia rozwoju produkcji żywności wysoko przetworzonej i sektora napojów bezalkoholowych. Stałą cechą rozwoju tych działów gospodarki żywnościowej jest i było wyższe tempo wzrostu przetwórstwa wtórnego niż całego przemysłu spożywczego. Zjawisko to wystąpiło także w ostatnich kilku latach, mimo iż w tym czasie osiągnięto również znaczący postęp w procesie uprzemysławiania przerobu produktów rolnictwa. W latach 2001-2006 tempo wzrostu produkcji przemysłu spożywczego było ponad dwukrotnie wyższe niż towarowej produkcji rolnictwa, a przetwórstwa wtórnego o 1/3 wyższe niż całego przemysłu spożywczego. Oznacza to, że bardzo luźny jest związek między rozwojem przetwórstwa żywności, szczególnie wtórnego, a rozwojem polskiego rolnictwa.

Cechą przetwórstwa wtórnego jest również bardzo silne zróżnicowanie tempa wzrostu produkcji w głównych działach tego przetwórstwa. W ostatnich latach najszybciej rozwijała się produkcja (tab. VII.2):

- wszystkich podstawowych rodzajów napojów bezalkoholowych, która łącznie w latach 2001-2006 zwiększyła się o 68% (z 4,2 mld litrów do 7,1 mld litrów),
- ziaren preparowanych i mieszanek (wzrost ponad dwukrotny),
- sosów łącznie z keczupem, majonezem i musztardą (o 100% w okresie 5 lat),
- trwałego pieczywa cukierniczego (o 82%) i gumy do żucia (o 73%),
- piwa i napojów spirytusowych, których produkcja w ciągu 5 lat zwiększyła się odpowiednio o 40 i 38%.

W tym samym okresie nastąpił także znaczący wzrost produkcji zup, bulionów i odżywek (o 28%), makaronów i klusek (o 30%) oraz galanterii cukierniczej, czekolady i wyrobów czekoladowych (o 15-30%). Dość stabilna jest przemysłowa produkcja pieczywa oraz ciastek świeżych, a zmniejszyła się tylko produkcja win, wyłącznie owocowych. Ponadto w sektorze spirytusowym w ostatnich dwóch latach nastąpiło przyspieszenie rozwoju produkcji i przetwórstwa alkoholu etylowego na biopaliwa.

Rysunek VII.3. Rozwój wtórnego przetwórstwa i produkcji napojów bezalkoholowych na tle całego przemysłu spożywczego i rolnictwa (2001 = 100)



Źródło: Roczniki Statystyczne GUS i szacunki własne.

Tabela VII.2. Przemysłowa produkcja^a wybranych produktów wtórnego przetwórstwa (głównie zbóż i cukru)

Produkty	2001	2003	2006
Mieszanki i żywność preparowana (w tys. ton)	72,3	90,0	151,3
Pieczywo świeże (w tys. ton)	1 653,3	1 556,4	1 551,5
Ciasta i ciasteczka świeże (w tys. ton)	176,5	191,7	185,4
Makaron, kluski i podobne (w tys. ton)	142,9	161,1	186,6
w tym: makaron	106,5	123,2	146,2
Trwałe pieczywo cukiernicze (w tys. ton)	198,8	236,3	362,5
Keczap, majonez, sosy, musztarda (w tys. ton)	162,0	149,9	326,5
Przyprawy suszone (w tys. ton)	25,7	17,1	12,0
Zupy, buliony, odżywki (w tys. ton)	63,6	70,8	81,4
Drożdże (w tys. ton)	68,0	78,4	74,9
Czekolada i wyroby cukiernicze (w tys. ton)	388,7	394,4	425,6
w tym: cukierki, wyroby żelowe, tabletki, pasty	109,7	132,4	148,8
cukierki i draże czekoladowane	47,8	50,7	56,1
guma do żucia	19,2	26,1	33,3 ^b
czekolada i wyroby czekoladowe	152,5	154,5	191,2
Soki i napoje owocowo-warzywne (w mln l)	1 019,2	1 226,5	1 549,9
Wody i inne napoje bezalkoholowe (w mln l)	3 209,4	4 363,9	5 549,1
Napoje spirytusowe 100° (w mln l)	71,8	93,2	99,2
Piwo (w mln l)	2 516,3	2 862,2	3 526,2
Wina (w mln l)	409,8	410,1	277,6

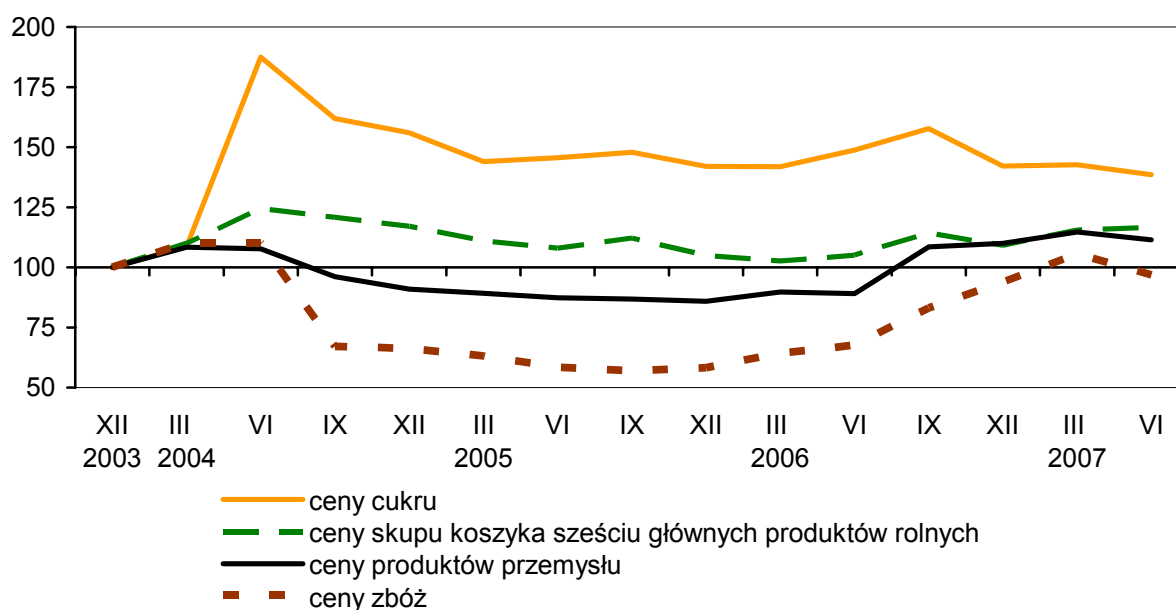
^a w przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż 9 osób; ^b w 2005 roku

Źródło: Dane GUS i szacunki własne.

Poziom rozwoju przetwórstwa wtórnego i produkcji napojów – mimo szybkiego wzrostu w całym okresie transformacji – jest w Polsce jeszcze wyraźnie niższy od poziomu osiągniętego w krajach UE mających rozwinięty przemysł spożywczy. W Polsce udział przetwórstwa wtórnego i produkcji napojów w obrotach całego przemysłu spożywczego wynosi ok. 33%, a w takich krajach jak Francja 46%, Włochy 52%, a cała UE-25 średnio 39%.

Produkcja żywności głęboko przetworzonej i napojów korzysta głównie z takich surowców jak zboża i produkty ich przetwórstwa oraz cukier. Ceny tych surowców w ostatnich czterech latach wykazywały się silnymi wahaniami. Ceny zbóż i produktów przemiału były wysokie w sezonie 2003/04 oraz po niskich zbiorach 2006 roku. Ceny te obecnie (w 2007 roku), pod wpływem rekordowo wysokich cen światowych, znacznie przekraczają poziom z lat poprzednich. Natomiast ceny cukru silnie zwyżkowały w pierwszych miesiącach po wejściu do UE, a później systematycznie się obniżały. Jednakże ich obecny poziom jest prawie o 40% wyższy niż pod koniec 2003 roku. Ogólnie można stwierdzić, że otoczenie surowcowe przetwórstwa wtórnego cechowało się dużą zmiennością i wysokim poziomem cen głównych komponentów surowcowych (rys. VII.4).

Rysunek VII.4. Ceny surowców w otoczeniu przetwórstwa wtórnego i produkcji napojów

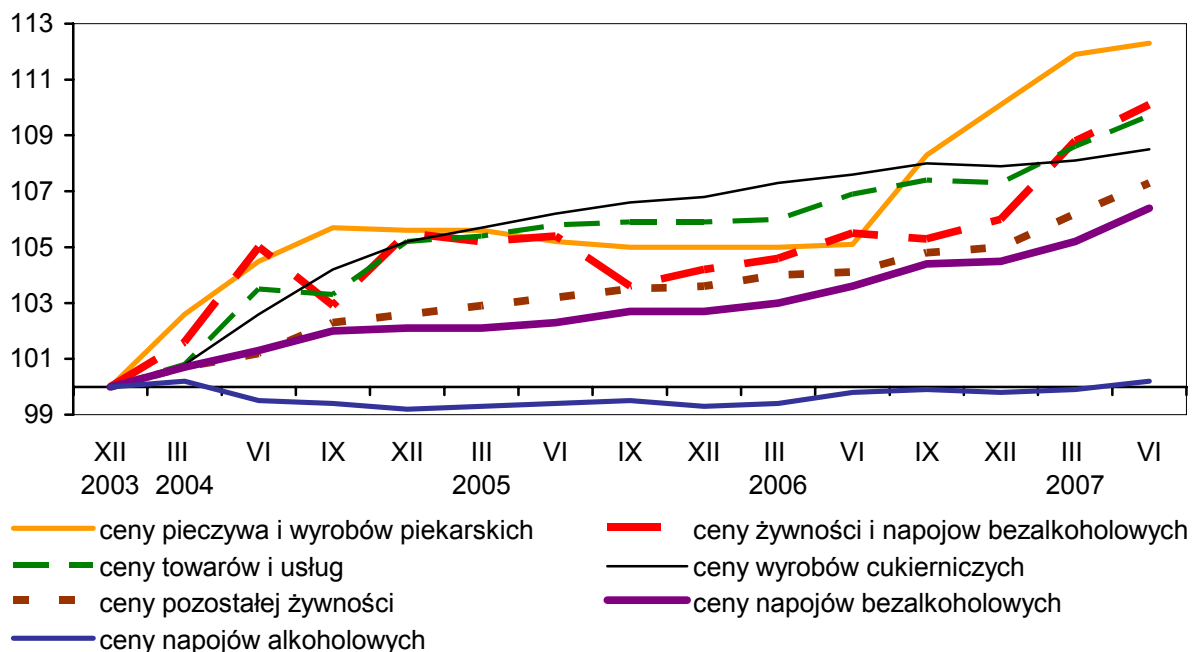


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Odmienna jest i była sytuacja w zakresie cen wyrobów gotowych (rys. VII.5). Rynek napojów, szczególnie alkoholowych wyróżniał się w ostatnich latach dużą stabilnością cen detalicznych. Powolną tendencją wzrostową, wyraźnie słabszą niż inflacja, charakteryzowały się ceny napojów bezalkoholowych i pozostałej żywności wysoko przetworzonej. Wzrost cen tych wyrobów był prawie dwukrotnie wolniejszy od inflacji i od dynamiki cen detalicznych żywności i napojów. Zmiany cen tych wyrobów przemysłu spożywczego nie miały praktycznie żadnego związku z cenami głównych surowców. Przetwórstwo wtórne było i jest skutecznym amortyzatorem zmian

cen rolnych. Związek między cenami rolnymi a cenami produktów przetwórstwa wtórnego występuje tylko w piekarnictwie. Ujawnił się on jednak dopiero w ostatnich miesiącach, gdyż wcześniej (od początku 2004 roku do połowy 2006 roku) były one stabilne na poziomie o ok. 5% wyższym niż w końcu 2003 roku.

Rysunek VII.5. Ceny detaliczne napojów i żywności wysoko przetworzonej na tle inflacji i cen żywności (XII 2003 = 100)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analiza rynku i produkcji żywności wysoko przetworzonej i napojów wskazuje, że są to segmenty rynku niezależne od polityki rolnej i kształtowane głównie przez czynniki popytowe. Producenci tych wyrobów spożywczych elastycznie dostosowują produkcję i podaż do popytu krajowego i popytu eksporterów. To dostosowywanie nie wywołuje żadnych gwałtownych zmian cen, co oznacza, że cena nie jest instrumentem przywracającym równowagę rynkową oraz że instrument ten jest rzadko wykorzystywany przez producentów.

Część druga

Narodowa polityka rolna i jej wpływ na rynki rolne

VIII. Instrumenty pomocy krajowej w sektorze zbóż

(mgr inż. Wiesław Łopaciuk)

VIII.1. Wprowadzenie

Od 1 maja 2004 roku w Polsce obowiązuje Wspólna Polityka Rolna (WPR) Unii Europejskiej. W jej ramach poszczególne rynki rolne są regulowane poprzez tzw. Wspólne Organizacje Rynków (WOR). Ich zasady są jednakowe we wszystkich krajach członkowskich, a wsparcie finansowane z budżetu Wspólnoty.

Oprócz rozwiązań wsparcia przewidzianego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, każdy kraj członkowski może, niezależnie od Brukseli, przeznaczać środki mające na celu wspieranie własnego rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego zgodnie z własnymi zasadami i priorytetami. Te regulacje są finansowane z budżetu krajowego.

W sektorze zbożowym WPR opiera się na licznych regulacjach prawnych. Regulacje te dotyczą nie tylko samych zbóż, lecz obejmują także rośliny oleiste i wysokobiałkowe na nasiona. Jeżeli chodzi o zboża, WPR odnosi się do następujących produktów: pszenica (w tym pszenica twarda), żyto, jęczmień, kukurydza oraz produktów przetworzonych – mąka pszenna, żytnia, kasze i mączki zbożowe, skrobia i glukoza.

Od 1 maja 2004 roku w Polsce obowiązują unijne regulacje rynków rolnych, tzw. Wspólne Organizacje Rynków (WOR). Na rynku zbóż, pasz i oleistych WOR stosuje się poprzez:

- interwencję rynkową (skup interwencyjny w oparciu o system cen interwencyjnych);
- bezpośrednie wsparcie dochodów (dopłaty w systemie uproszczonym);
- system handlu zagranicznego (system licencji eksportowych i importowych, refundacje eksportowe, system ceł importowych oraz kontyngentów preferencyjnych).

Niezależnie od tego Polska stosuje wsparcie sektora we własnym zakresie. Pomoc ta finansowana jest z budżetu krajowego i obejmuje część dopłat bezpośrednich oraz system kredytów preferencyjnych i innych instrumentów finansowych – tzw. pomoc krajową.

VIII.2. Dopłaty bezpośrednie

W procesie negocjacji akcesyjnych ustalono, że polscy producenci rolni będą mogli otrzymywać dopłaty bezpośrednie. W okresie pierwszych trzech lat po wejściu do UE rolnicy otrzymują z unijnego budżetu jednolite płatności obszarowe (JPO). Wysokości JPO wynikają z przyjęcia stawek dopłat na 1 tonę plonu referencyjnego na poziomie 25, 30 i 35% pełnego wymiaru tych świadczeń w UE-15. Oprócz JPO rolnicy otrzymują też dopłaty uzupełniające (UPO), poprzez podwyższenie o 30 p.p. stawek JPO. **Fundusze na ten cel pochodzą z przesunięć środków z II Filaru oraz z krajowego budżetu.** W odróżnieniu od UE-15 uzyskanie dopłat bezpośrednich nie jest warunkowane odłogowaniem. W ramach systemu płatności są wypłacane do wszystkich gruntów rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze.

W 2004 roku stawka JPO do 1 ha gruntów ornych wyniosła 210,53 zł. Wysokość UPO jest uzależniona od rodzaju upraw. W przypadku roślin objętych regulacjami rynku zbożowego (COP) stawka UPO wyniosła 292,78 zł/ha. Razem płatności przysługujące producentom zbóż wyniosły więc 503,31 zł/ha. W 2005 roku suma płatności wyniosła 507,35 zł/ha (225,00 zł/ha – JPO i 282,35 zł/ha – UPO). Pomimo podwyższenia pułapów dopłat, spadek wartości złotego wobec euro spowodował tylko niewielki wzrost wartości pomocy bezpośredniej wyrażonej w krajowej walucie.

VIII.3. System kredytów preferencyjnych

Pomoc krajowa jest prowadzona przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). W poprzednim okresie programowania system pomocy krajowej wynikał z istniejących jeszcze przed wejściem do UE rozwiązań, których działanie wygasło do 2007 roku. W okresie do 30 kwietnia 2007 roku pomoc krajowa polegała na dopłacaniu przez ARiMR do oprocentowania różnego typu kredytów, udzielaniu poręczeń i gwarancji kredytowych, dotowaniu działalności utylizacyjnej oraz wspieraniu grup producentów i wypłacie ekwiwalentów za zalesienia gruntów wykonane w latach 2002-2003.

Pomoc krajowa w tym okresie obejmowała:

- preferencyjne kredyty inwestycyjne (w tym na zakup silosów zbożowych, budowę magazynów zbożowych),
- preferencyjne kredyty klęskowe,
- poręczenia i gwarancje spłaty kredytów preferencyjnych (w tym tych na zakup silosów zbożowych, budowę magazynów zbożowych, zakup obrotowych środków produkcji),
- pomoc finansową dla grup producentów rolnych ze środków krajowych,
- pomoc finansową dla podmiotów zajmujących się utylizacją,
- wypłaty ekwiwalentów za zalesienia gruntów wykonane w latach 2002-2003.

Od 30 kwietnia 2007 roku udzielana przez ARiMR pomoc finansowa dla gospodarstw rolnych, działów specjalnych produkcji rolnej i zakładów przetwórstwa produktów rolnych dotyczy:

- dopłat do oprocentowania kredytów inwestycyjnych i „klęskowych” udzielanych ze środków własnych banków, które zawarły z Agencją stosowną umowę,
- udzielania gwarancji i poręczeń spłaty kredytów inwestycyjnych i „klęskowych”,
- częściowej spłaty kapitału kredytu inwestycyjnego.

Wyodrębniono osiem niżej omówionych linii kredytowych.

VIII.3.1. Linia kredytowa nIP

Kredyty na realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych, działach specjalnych produkcji rolnej i przetwórstwie produktów rolnych mogą być udzielane na następujące działalności (*te, które można zaliczyć do sektora zbożowego*) wymienione w „Wykazie działalności w zakresie rolnictwa i przetwórstwa produktów rolnych wspomaganych przez ARiMR w postaci dopłat do oprocentowania kredytów”:

- 1) Uprawa zbóż (uprawa zbóż za wyjątkiem kukurydzy cukrowej, hodowla i nasiennictwo zbóż),
- 2) Uprawy rolne połączone z chowem zwierząt (działalność mieszana, gdzie stopień specjalizacji nie przekracza 66% w jednej dziedzinie),

3) Produkcja artykułów spożywczych:

- Wytwarzanie produktów przemiału zbóż (produkcja mąki, kasz, mączek), preparowanej mąki wieloskładnikowej do wypieku chleba, ciast, herbatników i naleśników oraz zbożowej żywności śniadaniowej;
- Wytwarzanie skrobi i produktów skrobiowych (glutenu);
- Produkcja pasz dla zwierząt gospodarskich (produkcja gotowych pasz, przygotowanie jednoskładnikowych pasz).

Kredyt w ramach tej linii może zostać udzielony na realizację inwestycji w rolnictwie lub przetwórstwie produktów rolnych, które pozwoliłyby na:

- zwiększenie oferty towarowej usługowej oraz ich lepsze dostosowanie do wymagań rynku,
- poprawę efektywności produkcji,
- utrzymanie lub poprawę wymagań dotyczących ochrony środowiska,
- poprawę jakości i promocję produktów rolnych,
- poprawę struktury agrarnej,
- lepsze wykorzystanie zasobów pracy.

Kredyty mogą być przeznaczone na sfinansowanie następujących inwestycji w gospodarstwach rolnych:

- budowa, przebudowa, remont połączony z:
 - modernizacją budynków lub budowli służących do produkcji rolnej, przechowywania, magazynowania, przygotowania do sprzedaży,
 - zakupem, montażem instalacji technicznych, wyposażeniem, kosztami rozbioru, jeżeli jest ona niezbędna do realizacji inwestycji;
- zakup lub instalacja maszyn, urządzeń lub wyposażenia do produkcji rolnej, przechowywania, magazynowania przygotowania do sprzedaży, szczególnie sprzęt do uprawy, pielęgnacji ochrony i nawożenia oraz zbioru, ciągniki rolnicze, przyczepy rolnicze, maszyny do przygotowywania, przechowywania, czyszczenia, sortowania, konfekcjonowania produktów rolnych, maszyny lub urządzenia do przygotowywania, składowania pasz;
- zakup gruntów rolnych;
- zakup budynków i budowli;
- zakup komputerów i oprogramowania służących ułatwieniu prowadzonej działalności produkcyjnej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, w tym programów księgowych;
- koszty ogólne bezpośrednio związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji w wysokości do 12% kwoty kredytu;

oraz na następujące inwestycje w przetwórstwie produktów zbożowych:

- budowa lub remont połączony z modernizacją budynków lub budowli służących do przetwórstwa i magazynowania produktów rolnych, w tym infrastruktury technicznej stanowiącej integralną część ww. budynków i budowli;
- zakup lub instalację maszyn i urządzeń do: magazynowania lub przygotowania produktów rolnych lub półproduktów do przetwórstwa oraz ich przygotowania do sprzedaży, zapewniających jakość i bezpieczeństwo żywności, a także przetwarzania produktów rolnych;
- zakup lub instalację aparatury pomiarowej, kontrolnej oraz sprzętu do sterowania procesem produkcji i magazynowania;

- zakup komputerów i oprogramowania służących zarządzaniu przedsiębiorstwem oraz procesem produkcji i magazynowania;
- zakup środków transportu niezbędnych do sprawnego przebiegu procesów technologicznych lub gospodarki magazynowej lub związanych z dostawą surowca lub zbytem produktów zapewniających spełnienie warunków bezpieczeństwa żywności;
- wdrożenie systemów zarządzania jakością;
- koszty ogólne bezpośrednio związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji w wysokości do 12% kwoty kredytu.

Maksymalna kwota kredytu nie może przekroczyć:

- 80% wartości nakładów inwestycyjnych na gospodarstwo rolne, ale nie więcej niż 4 mln zł;
- 70% wartości nakładów inwestycyjnych w przetwórstwie produktów rolnych, maksymalnie 16 mln zł;
- łączna kwota kredytów na realizację kilku ww. inwestycji udzielonych jednemu podmiotowi w rolnictwie nie może przekroczyć 8 mln zł.

Łączna wysokość pomocy ARiMR na gospodarstwo rolne lub dział specjalny produkcji rolnej jest określana przez bank w umowie kredytu w dniu jej podpisania i nie może przekroczyć:

- 40% kwoty kredytu;
- 50% kwoty kredytu, jeżeli inwestycja jest realizowana w gospodarstwie rolnym położonym na obszarach ONW lub NATURA 2000;
- 75% kwoty kredytu, jeżeli inwestycja jest realizowana w gospodarstwie rolnym do dnia 31 grudnia 2008 r. w związku z wdrażaniem dyrektywy azotanowej;
- 50% kwoty kredytu w przetwórstwie produktów rolnych.

Maksymalny okres spłaty kredytu wynosi 8 lat.

VIII.3.2. Linia kredytowa nKZ

Kredyty te mogą być udzielane na zakup gruntów rolnych, na których są lub będą prowadzone działalności, wymienione w „Wykazie działalności w zakresie rolnictwa i przetwórstwa produktów rolnych wspomaganych przez ARiMR w postaci dopłat do oprocentowania kredytów”:

- 1) Uprawa zbóż (uprawa zbóż za wyjątkiem kukurydzy cukrowej, hodowla i nasienictwo zbóż),
- 2) Uprawy rolne połączone z chowem zwierząt.

Kredyt w ramach tej linii może być udzielony na realizację inwestycji mających na celu poprawę struktury agrarnej. Można go przeznaczyć na sfinansowanie kupna gruntów rolnych w celu utworzenia nowego gospodarstwa rolnego o powierzchni nie mniejszej niż średnia w danym województwie i nie większej niż 300 ha UR lub na powiększenie istniejącego gospodarstwa rolnego o powierzchni powyżej 1 ha UR i nie większej niż 300 ha.

O kredyt na zakup gruntów ornych w części przekraczającej 10% kwoty kredytu udzielanego na sfinansowanie części kosztów inwestycji można się ubiegać do 1 stycznia 2010 roku. Maksymalna kwota kredytu nie może przekroczyć:

- 80% wartości nakładów inwestycyjnych na gospodarstwo rolne, ale nie więcej niż 4 mln zł,

- o łączna kwota kredytu na realizację równocześnie kilku przedsięwzięć w ramach tej linii nie może przekroczyć 8 mln zł.

Łączna wysokość pomocy ARiMR na gospodarstwo rolne lub dział specjalny produkcji rolnej jest określana przez bank w umowie kredytu w dniu jej podpisania i nie może przekroczyć:

- o 50% kwoty kredytu,
- o 60% kwoty kredytu, jeżeli inwestycja jest realizowana w gospodarstwie rolnym położonym na: obszarach ONW lub NATURA 2000.

Maksymalny okres spłaty kredytu wynosi 15 lat.

VIII.3.3. Linia kredytowa nMR

Kredyty te mogą być udzielane na utworzenie lub urządzenie gospodarstw rolnych przez osoby, które nie ukończyły 40 roku życia, w których są lub będą prowadzone działalności, wymienione w „Wykazie działalności w zakresie rolnictwa i przetwórstwa produktów rolnych wspomaganych przez ARiMR w postaci dopłat do oprocentowania kredytów”:

- 1) Uprawa zbóż (uprawa zbóż za wyjątkiem kukurydzy cukrowej, hodowla i nasienictwo zbóż),
- 2) Uprawy rolne połączone z chowem zwierząt.

Kredyt w ramach tej linii może zostać udzielony na realizację inwestycji polegających na utworzeniu gospodarstwa rolnego, które pozwoliłyby na:

- o zwiększenie oferty towarowej usługowej oraz ich lepsze dostosowanie do wymagań rynku,
- o poprawę efektywności produkcji,
- o utrzymanie lub poprawę wymagań dotyczących ochrony środowiska,
- o poprawę jakości i promocję produktów rolnych,
- o poprawę struktury agrarnej,
- o lepsze wykorzystanie zasobów pracy,
- o tworzenie bazy surowcowej uprawy surowców energetycznych.

Kredyty mogą być przeznaczone na sfinansowanie następujących inwestycji w gospodarstwach rolnych:

- o budowa, przebudowa, remont połączony z:
 - modernizacją budynków lub budowli służących do produkcji rolnej, przechowywania, magazynowania, przygotowania do sprzedaży,
 - zakupem, montażem instalacji technicznych, wyposażeniem, kosztami rozbioru, jeżeli jest ona niezbędna do realizacji inwestycji;
- o zakup lub instalacja maszyn, urządzeń lub wyposażenia do produkcji rolnej, przechowywania, magazynowania przygotowania do sprzedaży;
- o zakup gruntów rolnych;
- o zakup budynków i budowli;
- o zakup komputerów i oprogramowania służących ułatwieniu prowadzonej działalności produkcyjnej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, w tym programów księgowych;
- o koszty ogólne bezpośrednio związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji w wysokości do 12% kwoty kredytu.

Maksymalna kwota kredytu nie może przekroczyć 80% wartości nakładów inwestycyjnych na gospodarstwo rolne, ale nie więcej niż 4 mln zł.

W przypadku, kiedy wnioskodawca korzysta z kredytów inwestycyjnych objętych dopłatami ARiMR suma czynnych umów kredytowych nie może być wyższa niż:

- o 4 mln zł dla wnioskodawcy korzystającego z kredytów na inwestycje w gospodarstwie rolnym,
- o 16 mln zł dla wnioskodawcy korzystającego z kredytów na inwestycje w przetwórstwo produktów rolnych.

Łączna wysokość pomocy ARiMR na gospodarstwo rolne lub dział specjalny produkcji rolnej jest określana przez bank w umowie kredytu w dniu jej podpisania i nie może przekroczyć:

- o 50% kwoty kredytu,
- o 60% kwoty kredytu, jeżeli inwestycja jest realizowana w gospodarstwie rolnym położonym na: obszarach ONW lub NATURA 2000,
- o 75% kwoty kredytu, jeżeli inwestycja jest realizowana w gospodarstwie rolnym do dnia 31 grudnia 2008 r. w związku z wdrażaniem dyrektywy azotanowej.

Maksymalny okres spłaty kredytu wynosi 15 lat.

VIII.3.4. Linia kredytowa nOR

Środki z tej linii kredytowej mogą być przeznaczone na realizację inwestycji w utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rolnego na gruntach własnych lub dzierżawionych, wytypowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR) do programu osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa.

Kredyty te mogą być udzielane na prowadzenie działalności wymienionych w „Wykazie działalności w zakresie rolnictwa i przetwórstwa produktów rolnych wspomaganych przez ARiMR w postaci dopłat do oprocentowania kredytów”:

- 1) Uprawa zbóż (uprawa zbóż za wyjątkiem kukurydzy cukrowej, hodowla i nasienictwo zbóż),
- 2) Uprawy rolne połączone z chowem zwierząt.

Kredyt w ramach tej linii może zostać udzielony na realizację inwestycji w rolnictwie polegających na utworzeniu gospodarstwa rolnego, które pozwoliłyby na:

- o zwiększenie oferty towarowej usługowej oraz ich lepsze dostosowanie do wymagań rynku,
- o poprawę efektywności produkcji,
- o utrzymanie lub poprawę wymagań dotyczących ochrony środowiska,
- o poprawę jakości i promocję produktów rolnych,
- o poprawę struktury agrarnej,
- o lepsze wykorzystanie zasobów pracy,
- o tworzenie bazy surowcowej uprawy surowców energetycznych.

Kredyty mogą być przeznaczone na sfinansowanie następujących inwestycji w gospodarstwach rolnych:

- o budowa, przebudowa, remont połączony z:
 - modernizacją budynków lub budowli służących do produkcji rolnej, przechowywania, magazynowania, przygotowania do sprzedaży,
 - zakupem, montażem instalacji technicznych, wyposażeniem, kosztami rozbiórki, jeżeli jest ona niezbędna do realizacji inwestycji;

- zakup lub instalacja maszyn, urządzeń lub wyposażenia do produkcji rolnej, przechowywania, magazynowania przygotowania do sprzedaży;
- zakup gruntów rolnych z zasobu Skarbu Państwa;
- zakup budynków i budowli;
- zakup komputerów i oprogramowania służących ułatwieniu prowadzonej działalności produkcyjnej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej;
- koszty ogólne bezpośrednio związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji w wysokości do 12% kwoty kredytu.

Kwota kredytu nie może przekroczyć 95% wartości nakładów inwestycyjnych na gospodarstwo rolne, ale nie więcej niż 4 mln zł.

Jeżeli kredytobiorca korzysta z kredytów inwestycyjnych objętych dopłatami ARiMR do oprocentowania, łączna suma kredytów nie może przekroczyć:

- 4 mln zł na inwestycje realizowane w gospodarstwie rolnym,
- 16 mln zł na inwestycje realizowane w przetwórstwie produktów rolnych.

Łączna wysokość pomocy ARiMR na gospodarstwo rolne lub dział specjalny produkcji rolnej jest określana przez bank w umowie kredytu w dniu jej podpisania i nie może przekroczyć:

- 40% kwoty kredytu,
- 50% kwoty kredytu, jeżeli inwestycja jest realizowana w gospodarstwie rolnym położonym na obszarach ONW lub NATURA 2000,
- 75% kwoty kredytu, jeżeli inwestycja jest realizowana w gospodarstwie rolnym do dnia 31 grudnia 2008 r. w związku z wdrażaniem dyrektywy azotanowej.

Maksymalny okres spłaty kredytu wynosi 15 lat.

VIII.3.5. Linia kredytowa nGP

Kredyty na realizację inwestycji w rolnictwie i przetwórstwie produktów rolnych przez grupy producentów rolnych mogą być udzielane na następujące działalności wymienione w „Wykazie działalności w zakresie rolnictwa i przetwórstwa produktów rolnych wspomaganych przez ARiMR w postaci dopłat do oprocentowania kredytów, dla których jednocześnie mogą być utworzone grupy producentów rolnych”:

- 1) Uprawa zbóż (uprawa zbóż za wyjątkiem kukurydzy cukrowej, hodowla i nasienictwo zbóż);
- 2) Uprawy rolne połączone z chowem zwierząt;
- 3) Produkcja artykułów spożywczych:
 - Wytwarzanie produktów przemiału zbóż (produkcja mąki, kasz, mączek), preparowanej mąki wieloskładnikowej do wypieku chleba, ciast, herbatników i naleśników lub zbożowej żywności śniadaniowej;
 - Wytwarzanie skrobi i produktów skrobiowych (glutenu);
 - Produkcja pasz dla zwierząt gospodarskich (produkcja gotowych pasz, przygotowanie jednoskładnikowych pasz);
- 4) Działalność grup producentów rolnych.

Kredyt w ramach tej linii może zostać udzielony na realizację inwestycji polegających na utworzeniu gospodarstwa rolnego, które pozwoliłyby na:

- zwiększenie oferty towarowej usługowej oraz ich lepsze dostosowanie do wymagań rynku,
- poprawę efektywności produkcji,

- utrzymanie lub poprawę wymagań dotyczących ochrony środowiska,
- poprawę jakości i promocję produktów rolnych,
- poprawę struktury agrarnej,
- lepsze wykorzystanie zasobów pracy,
- tworzenie bazy surowcowej uprawy surowców energetycznych.

Kredyty mogą być przeznaczone na sfinansowanie następujących inwestycji dla potrzeb działalności prowadzonej przez grupę producentów rolnych, w tym na:

- budowę, przebudowę, remont połączony z:
 - modernizacją budynków lub budowli służących do przechowywania, magazynowania, przygotowania produktów do sprzedaży,
 - zakupem, montażem instalacji technicznych, wyposażeniem, kosztami robót, jeżeli jest ona niezbędna do realizacji inwestycji;
- zakup lub instalację maszyn, urządzeń lub wyposażenia do produkcji rolnej, przechowywania, magazynowania przygotowania do sprzedaży;
- zakup budynków i budowli;
- zakup komputerów i oprogramowania służących ułatwieniu prowadzonej działalności produkcyjnej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej;
- koszty ogólne bezpośrednio związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji w wysokości do 12% kwoty kredytu.

Kwota kredytu nie może przekroczyć 95% wartości nakładów inwestycyjnych na gospodarstwo rolne, ale nie więcej niż 4 mln zł.

Kwota kredytu nie może przekroczyć:

- 80% wartości nakładów inwestycyjnych na inwestycje realizowane w gospodarstwie rolnym,
- 16 mln zł na inwestycje realizowane w przetwórstwie produktów rolnych.

Łączna wysokość pomocy ARiMR na gospodarstwo rolne lub dział specjalny produkcji rolnej jest określana przez bank w umowie kredytu w dniu jej podpisania i nie może przekroczyć:

- 40% kwoty kredytu,
- 50% kwoty kredytu, jeżeli inwestycja jest realizowana w gospodarstwie rolnym położonym na: obszarach ONW lub NATURA 2000,
- 75% kwoty kredytu, jeżeli inwestycja jest realizowana w gospodarstwie rolnym do dnia 31 grudnia 2008 r. w związku z wdrażaniem dyrektywy azotanowej.

Maksymalny okres spłaty kredytu wynosi 15 lat.

VIII.3.6. Linia kredytowa nGR

Kredyty na zakup nieruchomości rolnych przeznaczonych na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rodzinnego mogą być udzielane na zakup gruntów rolnych, na których są lub będą prowadzone działalności wymienione w „Wykazie działalności w zakresie rolnictwa i przetwórstwa produktów rolnych wspomaganych przez ARiMR, w postaci dopłat do oprocentowania kredytów”:

- 1) Uprawa zbóż (uprawa zbóż za wyjątkiem kukurydzy cukrowej, hodowla i nasienictwo zbóż),
- 2) Uprawy rolne połączone z chowem zwierząt.

Kredyt w ramach tej linii może być udzielony na realizację inwestycji mających na celu poprawę struktury agrarnej. Można go przeznaczyć na sfinansowanie kupna

gruntów rolnych w celu utworzenia nowego gospodarstwa rolnego o powierzchni nie mniejszej niż średnia w danym województwie nie większej niż 300 ha UR lub na powiększenie istniejącego gospodarstwa rolnego o powierzchni powyżej 1 ha UR i nie większej niż 300 ha.

Ta linia kredytowa będzie działać do 31 grudnia 2009 roku. Maksymalna kwota kredytu wynosi:

- o 90% wartości zakupu nieruchomości rolnych, ale nie więcej niż 4 mln zł,
- o i nie może być wyższa niż wartość nabywanych gruntów rolnych ustalona na podstawie średnich cen rynkowych w danym województwie wg GUS.

W przypadku, kiedy kredytobiorca korzysta z kredytów inwestycyjnych objętych dopłatami ARiMR do oprocentowania suma otwartych kredytów oraz kredytu z tej linii nie może być wyższa niż:

- o 4 mln zł przy kredycie na inwestycje w gospodarstwo rolne,
- o 16 mln zł przy kredycie na inwestycje w przetwórstwo produktów rolnych.

Łączna wysokość pomocy ARiMR na gospodarstwo rolne lub dział specjalny produkcji rolnej jest określana przez bank w umowie kredytu w dniu jej podpisania i nie może przekroczyć:

- o 40% kwoty kredytu,
- o 50% kwoty kredytu, jeżeli inwestycja jest realizowana w gospodarstwie rolnym położonym na: obszarach ONW lub NATURA 2000.

Maksymalny okres spłaty kredytu wynosi 20 lat.

VIII.3.7. Linia kredytowa nNT

Kredyty na realizację inwestycji w zakresie nowych technologii produkcji w rolnictwie zapewniających wysoką jakość produktu mogą być udzielane na działalności wymienione w „Wykazie działalności w zakresie rolnictwa i przetwórstwa produktów rolnych wspomaganych przez ARiMR, w postaci dopłat do oprocentowania kredytów”:

- 1) Uprawa zbóż (uprawa zbóż za wyjątkiem kukurydzy cukrowej, hodowla i nasienictwo zbóż),
- 2) Uprawy rolne połączone z chowem zwierząt.

Kredyt w ramach tej linii może zostać udzielony na realizację inwestycji w rolnictwie polegających na utworzeniu gospodarstwa rolnego, które pozwoliłyby na:

- o zwiększenie oferty towarowej usługowej oraz ich lepsze dostosowanie do wymagań rynku,
- o poprawę efektywności produkcji,
- o utrzymanie lub poprawę wymagań dotyczących ochrony środowiska,
- o poprawę jakości i promocję produktów rolnych,
- o poprawę struktury agrarnej,
- o lepsze wykorzystanie zasobów pracy,
- o tworzenie bazy surowcowej uprawy surowców energetycznych.

Kredyty mogą być przeznaczone na sfinansowanie następujących inwestycji w gospodarstwach rolnych:

- o budowa, przebudowa, remont połączony z:
 - modernizacją budynków lub budowli służących do przechowywania, magazynowania, przygotowania produktów do sprzedaży,

- zakupem, montażem instalacji technicznych, wyposażeniem, kosztami robót, jeżeli jest ona niezbędna do realizacji inwestycji;
- zakup lub instalacja maszyn, urządzeń lub wyposażenia do produkcji rolnej, przechowywania, magazynowania przygotowania do sprzedaży,
- zakup budynków i budowli;
- zakup komputerów i oprogramowania służących ułatwieniu prowadzonej działalności produkcyjnej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej;
- koszty ogólne bezpośrednio związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji w wysokości do 12% kwoty kredytu.

Maksymalna kwota kredytu wynosi:

- 80% wartości nakładów inwestycyjnych, ale nie więcej niż 4 mln zł;
- łączna kwota udzielonych kredytów na realizację kilku inwestycji nie może przekroczyć 8 mln.

W przypadku, kiedy kredytobiorca korzysta z kredytów inwestycyjnych objętych dopłatami ARiMR do oprocentowania suma otwartych kredytów oraz kredytu z tej linii nie może być wyższa niż 4 mln zł przy kredycie na inwestycje w gospodarstwo rolne.

Łączna wysokość pomocy ARiMR jest określana przez bank w umowie kredytu w dniu jej podpisania i nie może przekroczyć:

- 40% kwoty kredytu,
- 50% kwoty kredytu, jeżeli inwestycja jest realizowana w gospodarstwie rolnym położonym na: obszarach ONW lub NATURA 2000,
- 75% kwoty kredytu, jeżeli inwestycja jest realizowana w gospodarstwie rolnym do dnia 31 grudnia 2008 r. w związku z wdrażaniem dyrektywy azotanowej.

Maksymalny okres spłaty kredytu wynosi 15 lat.

VIII.3.8. Linia kredytowa nKL

Kredyty na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej znajdujących się na obszarach, gdzie szkody powstały w związku z klęską suszy, gradobicia, nadmiernych opadów atmosferycznych, wymarzenia, powodzi, huraganu, pożaru spowodowanego wyładowaniem atmosferycznym lub osuwiskami ziemi. Kredyty w ramach tej linii mogą być udzielane na działalności związane ze wznowieniem produkcji w gospodarstwach rolnych na obszarach dotkniętych klęską, bądź konieczne inwestycje (podlinia nKL/01 – kredyty inwestycyjne), bądź zakup obrotowych środków produkcji (podlinia nKL/02 – kredyty obrotowe), wymienione w „Wykazie działalności w zakresie rolnictwa i przetwórstwa produktów rolnych wspomaganych przez ARiMR, w postaci dopłat do oprocentowania kredytów”:

- 1) Uprawa zbóż (uprawa zbóż za wyjątkiem kukurydzy cukrowej, hodowla i nasienictwo zbóż),
- 2) Uprawy rolne połączone z chowem zwierząt.

VIII.4. Gwarancje oraz poręczenia spłaty kredytów bankowych

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa udziela poręczeń lub gwarancji na zabezpieczenie spłat kredytów przeznaczonych na realizację inwestycji w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach dla rolnictwa. Z poręczeń kredyt-

wych mogą korzystać osoby fizyczne i prawne oraz inne podmioty nie będące osobami prawnymi, a posiadające zdolność kredytową.

Gwarancje są udzielane na podstawie umowy zawartej na piśmie pomiędzy ARiMR a kredytobiorcą. Poręczenia kredytów inwestycyjnych mogą być wydawane do wysokości 60% kwoty kredytu, ale nie więcej niż na 1 mln zł, a poręczenie do wysokości 80%, ale nie więcej niż 1 mln zł. Łączna kwota gwarancji lub poręczeń na jeden podmiot nie może przekroczyć 1 mln zł. Przy kredytach kłaskowych maksymalna kwota gwarancji to 80% kredytu, ale nie więcej niż 100 tys. zł.

VIII.5. Grupy producentów rolnych

Liczebność grup producentów (GP) w Polsce jest ciągle niewielka. Według stanu z lipca 2007 roku zarejestrowano ich tylko 190, czyli niewiele, szczególnie w porównaniu z blisko 1,5 mln rolników otrzymujących płatności bezpośrednio. W sektorze zbóż znacznie GP jest znikome (zarejestrowano 35 grup).

W celu zwiększenia zainteresowania producentów rolnych działaniem w grupach producentów począwszy od 2007 roku wprowadzono szereg ułatwień prawnych i finansowych. Grupy producentów zostały zwolnione z podatku od nieruchomości wykorzystywanych do działalności statutowej. Ponadto GP uzyskały zwolnienia z podatku dochodowego od sprzedaży swych produktów lub grup produktów.

VIII.6. Podsumowanie i wnioski

Analizując poszczególne pozycje systemu pomocy krajowej, można stwierdzić, że zarówno w poprzednim, jak i obecnym okresie programowania niewiele było rozwiązań skierowanych bezpośrednio do sektora zbożowego. Aczkolwiek oprócz specyficznych przypadków, ogromna większość ww. rozwiązań pomocy krajowej, chociaż nie jest bezpośrednio przeznaczona na wspieranie sektora zbożowego, ma lub może mieć pośredni wpływ na produkcję zbóż, w zależności od kierunku ich wykorzystania. Wszystkie linie kredytowe dotyczące np. zakupu gruntów rolnych, inwestycji w gospodarstwach rolnych, tworzenia gospodarstw, czy kredyty kłaskowe mogą dotyczyć sektora zbożowego, bowiem ogromna większość gospodarstw rolnych w Polsce uprawia zboża i zapewne spora część środków pomocy krajowej trafia do produkcji zbóż. Jednak trudno jest ocenić, jaka jest to proporcja pomocy krajowej. Skala pomocy krajowej, w porównaniu ze wsparciem „z Brukseli” jest stosunkowo niewielka, ale z pewnością nie pozostaje bez znaczenia dla sektora zbożowego. Ponadto pomoc krajowa skierowana do poszczególnych sektorów produkcji zwierzęcej wywiera korzystny wpływ na sektor zbożowy, chociażby poprzez stymulowanie produkcji pasz i popytu na zboża.

IX. Instrumenty pomocy krajowej w sektorze mięsnym *(mgr Danuta Rycobel)*

IX.1. Wprowadzenie

W sektorze produkcji mięsa, podobnie jak w innych sektorach rolnictwa, zakres polityki rynkowej jest określony przez Komisję Europejską, a swoboda decyzji narodowych jest bardzo ograniczona. Dla wszystkich państw członkowskich Komisja Europejska ustala dolną granicę rynkowych cen skupu żywca wieprzowego i wołowego (cenę bazową), stawki subsydiów do ich eksportu oraz do eksportu drobiu, a także decyduje o przyznaniu wsparcia w tych dwóch obszarach (dopłat do magazynowania, ilości produktów subsydiowanych). Komisja Europejska decyduje również o poziomie wsparcia dochodów rolników dopłatami bezpośrednimi. W przypadku dopłat bezpośrednich wypłacanych w systemie uproszczonym, państwa członkowskie mogą mieć wpływ jedynie na tą ich część, która jest współfinansowana z budżetów krajowych, ale jej przeznaczenie nie może być sprzeczne z przepisami Unii Europejskiej.

O wiele większą swobodę w podejmowaniu decyzji mają kraje członkowskie w zakresie polityki strukturalnej. Decyzje narodowe mogą być podejmowane w następujących obszarach:

- w transponowaniu dyrektyw unijnych do prawodawstwa narodowego, które pozwalają na uwzględnienie specyfiki narodowej. Przykładem jest ustawa o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz nowelizacja tej ustawy (Dz. U. Nr 88, poz. 983 i Dz. U. Nr 251, poz. 1847),
- we współfinansowaniu przez kraje członkowskie pomocy strukturalnej i określeniu warunków uprawniających do korzystania z tej pomocy. Przykładem są dopłaty do oprocentowania kredytów w ramach preferencyjnych linii kredytowych, w tym w sektorze produkcji mięsa,
- w wyborze opcji (działań) w ramach osi priorytetowych, na których koncentruje się polityka rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 (poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, poprawa środowiska i krajobrazu, poprawa jakości życia). Przykładem jest wybór działań w ramach osi priorytetowych w polskim projekcie PROW¹.

IX.2. Wsparcie krajowe w sektorze produkcji zwierzęcej (przykłady)

IX.2.1. Grupy producentów rolnych

Od 1 V 2004 r. do 30 XII 2006 r. wpisano do rejestru 152 grupy producentów rolnych, w tym 41 grup producentów trzody chlewnej². Pomoc finansowa w ramach PROW skierowana jest między innymi do grup zajmujących się:

1. chowem bydła i produkcją mięsa wołowego,
2. chowem trzody chlewnej, prosiąt i warchlaków oraz produkcją mięsa wieprzowego,
3. chowem owiec, kóz i produkcją mięsa baraniego,
4. chowem drobiu i produkcją mięsa baraniego.

¹ G. Dybowski, B. Wieliczko, *Swoboda decyzji narodowych odnośnie polityki rozwoju obszarów wiejskich*, Seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 47, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.

² *Rynek trzody chlewnej w Polsce i wybranych krajach UE. Stan aktualny oraz propozycje rozwiązań dla Polski*, Departament Rynków Rolnych MRiRW, Warszawa 2007.

Pomoc finansowa z funduszy strukturalnych udzielana jest w ciągu pięciu lat od wpisania grupy do rejestru i wypłacana w formie rocznej płatności. Wysokość pomocy finansowej zależy od osiąganych przychodów netto ze sprzedaży i w kolejnych latach może wynosić:

- 5%, 5%, 4%, 3% i 2% wartości produkcji sprzedanej, jeśli grupa producentów sprzedaje w ciągu roku produkty o wartości nieprzekraczającej milion euro,
- 2,5%, 2,5%, 2%, 1,5%, 1,5% wartości produkcji sprzedanej, jeśli grupa producentów sprzedaje w ciągu roku produkty o wartości przekraczającej milion euro.

Dofinansowanie działalności prowadzonej przez grupę producentów nie może przekroczyć w pierwszym i drugim roku 100 tys. euro, w trzecim roku 80 tys. euro, w czwartym roku 60 tys. euro, w piątym roku 50 tys. euro.

Dotychczas proces tworzenia się grup producentów przebiegał niezmiernie wolno. Zmiany w przepisach krajowych, które weszły w życie w styczniu 2007 roku, mają ułatwić dostęp do środków finansowych z funduszy strukturalnych i przyspieszyć tworzenie się grup producentów. Od 1 stycznia 2007 roku grupy producentów rolnych zostały zwolnione z:

- podatku dochodowego od dochodów pochodzących ze sprzedaży produktów lub grup produktów dla których grupa została utworzona, wyprodukowanych w gospodarstwie ich członków pod warunkiem, że środki finansowe ze sprzedaży zostały przeznaczone na zakup środków produkcji dla grupy lub na szkolenia jej członków,
- podatku od nieruchomości od budynków i budowli, które są wykorzystywane wyłącznie na prowadzenie działalności grupy producentów.

Ponadto dla funkcjonowania grup producentów zostało wprowadzonych wiele ułatwień prawnych. Od 30 stycznia 2007 r. status grupy producentów może uzyskać spółdzielnia rolnicza GS „Samopomoc Chłopska” i SKR, jeśli wśród swoich członków ma rolników zajmujących się np. chowem zwierząt, które uprawniają do powołania grupy i dostosują swój statut do ustawy o grupach producentów rolnych. Zakup przez przedsiębiorstwa surowców od grup producentów, umożliwi im uzyskanie wyższego wsparcia finansowego w ramach PROW. Zmiany w prawodawstwie krajowym uwzględniają również regionalne zróżnicowanie koncentracji chowu trzody chlewnej w Polsce. W listopadzie 2006 roku została zmniejszona minimalna wielkość produkcji towarowej w chowie trzody chlewnej i produkcji mięsa wieprzowego w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim. Roczna minimalna wielkość produkcji towarowej dla każdego z tych województw wynosiła 6 tys. sztuk trzody chlewnej i została obniżona do 4 tys. sztuk. Poprzedni obowiązujący limit pogłowia był zbyt wysoki dla niektórych z wymienionych województw, co powodowało, że w województwie wielkopolskim funkcjonowało 19 grup producentów trzody chlewnej, a w województwie małopolskim były 2 grupy i 1 grupa w województwie warmińsko-mazurskim. Na wniosek Związku Hodowców i Producentów Trzody Chlewnej możliwe jest również tworzenie grup producentów przez gospodarstwa zajmujące się towarową produkcją prosiąt i warchlaków.

IX.2.2. Preferencyjne linie kredytowe

Preferencyjne linie kredytowe wspomagane dopłatami do ich oprocentowania ze środków krajowych mogą być przyznane wyłącznie do działalności znajdujących się w wykazie ARiMR. Warunki i zasady udzielania kredytu z dopłatą ARiMR określa zarządzenie Prezesa ARiMR nr 24/2007 r. W sektorze produkcji i przetwórstwa mięsa można nimi wspierać:

- chów i hodowlę trzody chlewnej, bydła, owiec, kóz, koni i drobiu,
- uprawy rolne łącznie z chowem zwierząt (uprawy mieszane),
- produkcję mięsa oraz utylizację zwłok zwierząt,
- produkcję mięsa drobiowego i króliczego,
- produkcję konserw i przetworów z mięsa oraz podrobów.

W latach 2007-2013 wyżej wymienione działalności można finansować z następujących preferencyjnych linii kredytowych, wspieranych przez ARiMR dopłatami do oprocentowania kredytów.

Kredyt na realizację inwestycji w zakresie nowych technologii produkcji w rolnictwie zapewniających wysoką jakość produktu (symbol nNT)

Kredyt może zostać udzielony dla gospodarstw zajmujących się chowem zwierząt lub działalnością mieszaną pod warunkiem, że inwestycja związana jest z wprowadzeniem nowych technologii produkcji zwierzęcej i roślinnej zapewniających wysoką jakość produktu. Przez wysoką jakość produktu rozumie się wymagania w zakresie jakości handlowej określone w ustawie z dn. 21 XII 2000 r. (Dz. U. Nr 187, poz. 1577). Podmioty realizujące ten rodzaj inwestycji zobowiązane są po jej ukończeniu zwrócić się do Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych z wnioskiem o przeprowadzenie oceny.

O kredyt mogą ubiegać się osoby fizyczne lub prawne, w tym również zajmujące się produkcją ekologiczną, na którą uzyskują pomoc z budżetu państwa w formie dotacji. Może on zostać przyznany na: budowę i modernizację budynków lub ich zakup, wyposażenie pastwisk, zakup maszyn i urządzeń służących ochronie środowiska lub poprawie utrzymania zwierząt, budowę ujęć wody, zakup i instalację urządzeń do jej uzdatniania, zakup stada podstawowego. Możliwość zakupu stada podstawowego w ramach preferencyjnych linii kredytowych, istnieje tylko do końca 2007 roku. Od przyszłego roku kredyt na ten cel nie będzie udzielany. Jednocześnie zakup stada podstawowego nie może być finansowany z funduszu postępu biologicznego.

W ramach tej linii preferencyjnej podmiot może ubiegać się o kredyt na więcej niż jedną inwestycję, np. zwiększenie oferty towarowej i usługowej oraz poprawę warunków w zakresie dobrostanu zwierząt.

Oprocentowanie kredytu jest zmienne i nie może wynieść więcej niż 1,5% stopy redyskontowej weksli przyjmowanych od banków. Oprocentowanie płacone jest przez kredytobiorcę w wysokości 0,25% oprocentowania i Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w pozostałej części. Kwota kredytu dla gospodarstw zajmujących się chowem zwierząt lub działalnością mieszaną nie może przekroczyć 4 mln zł. Łączna kwota kredytów udzielonych jednemu podmiotowi na realizację kilku inwestycji w ramach linii kredytowej nNT nie może przekroczyć 8 mln zł.

Kredyt na realizację inwestycji w rolnictwie i przetwórstwie produktów rolnych przez grupy producentów (symbol nGP)

Kredyt może zostać przyznany na sfinansowanie inwestycji w grupach producentów zajmujących się chowem zwierząt oraz przetwórstwem mięsa. Może on zostać wykorzystany między innymi na:

- zakup budynków, ich remont lub modernizację jeśli będą służyły przygotowaniu produktów do sprzedaży, w tym do sprzedaży bezpośredniej lub będą wykorzystywane w przetwórstwie produktów rolnych,
- zakup maszyn i urządzeń zapewniających jakość i bezpieczeństwo żywności, maszyn do konfekcjonowania produktów rolnych, do pojenia zwierząt i zadawania pasz,
- zakup środków transportu oraz komputerów,
- wdrażanie procedur zarządzania jakością.

W ramach linii kredytowej nGP, podobnie jak w poprzedniej linii preferencyjnej, grupy producentów mogą ubiegać się o kredyt na więcej niż jedną inwestycję, które mogą być realizowane wyłącznie przez grupy producentów rolnych w nieruchomości stanowiące własność grupy lub dzierżawionych w okresach wieloletnich. Od 1 stycznia 2009 r. o kredyt na inwestycje w przetwórstwie rolnym w ramach linii nGP będą mogły ubiegać się tylko małe i średnie przedsiębiorstwa.

Kwota kredytu nie może przekroczyć 80% wartości nakładów inwestycyjnych na gospodarstwo i przekroczyć 4 mln zł. Dla grup producentów rolnych zajmujących się przetwórstwem mięsa kwota kredytu nie może przekroczyć 70% wartość inwestycji i wynosić więcej niż 16 mln zł. Odsetki od kredytu płacone przez kredytobiorcę wynoszą 0,25%, a pozostałą ich część płaci ARiMR. Oprocentowanie kredytu nie może być większe niż 1,5% stopy redyskontowej.

Kredyt na realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych, działach specjalnych produkcji rolnej i przetwórstwie produktów rolnych (symbol nIP)

Przeznaczenie tej linii kredytowej jest zbliżone do poprzednich. Z kredytu nIP można dodatkowo finansować zakup ziemi pod warunkiem, że nie spowoduje on przekroczenia powierzchni gospodarstwa rolnego ponad 300 ha użytków rolnych, a grunty mają przeznaczenie wyłącznie rolnicze. Z tego kredytu mogą korzystać gospodarstwa nastawione na chów bydła, w tym jego mięsne użytkowanie. Jednak od 1 stycznia 2010 roku nie będzie on mógł być udzielony na zakup gruntów w części przekraczającej 10% kwoty kredytu udzielonego na sfinansowanie części kosztów inwestycji.

Maksymalna wysokość kredytu jest taka sama jak w poprzednich liniach kredytowych. Odsetki płacone przez kredytobiorcę wynoszą nie mniej niż 2% w stosunku rocznym, a pozostałą ich część płaci ARiMR. Oprocentowanie kredytu nie może wynosić więcej niż 1,5% stopy redyskontowej.

Fundusze strukturalne dają bardzo dużą swobodę w podejmowaniu decyzji narodowych, w tym decyzji umożliwiających korzystania z tych funduszy. Jednak kryteria ustalone na szczeblu Komisji Europejskiej bywają sprzeczne z warunkami rozwoju niektórych kierunków produkcji w państwach członkowskich. Przykładem może być wykluczenie z możliwości kredytowania, od 2008 roku, zakupu stada podstawowego, które w Polsce ma szczególne znaczenie dla gospodarstw mających w perspektywie rozwój mięsnego użytkowania bydła.

X. Krajowe instrumenty interwencji na rynku mleka i jego przetworów

(prof. dr hab. Zygmunt Smoleński)

1. Od 1 maja 2004 roku, tj. przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, obowiązuje Wspólna Polityka Rolna (WPR) Unii Europejskiej. Podstawowe zasady WPR w sektorze mleczarskim na Wspólnym Rynku dopuszczają do obrotu towarowego i przetwórstwa spożywczego jedynie mleko klasy ekstra oraz stanowią system kwot, określający maksymalne rozmiary sprzedaży mleka: do przetwórstwa spożywczego bądź do bezpośredniego spożycia. W związku z tym obowiązują dwa rodzaje kwot produkcji towarowej mleka surowego: kwota sprzedaży hurtowej na zaopatrzenie przemysłu mleczarskiego oraz kwota sprzedaży bezpośredniej konsumentom bądź firmom gastronomicznym, do bezpośredniego spożycia.

Nadzorem, regulacją i wspieraniem sektora mlecznego w Polsce zajmują się dwie agencje: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oraz Agencja Rynku Rolnego (ARR).

2. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa udziela pomocy finansowej m.in. gospodarstwom specjalizującym się w zakresie produkcji surowca mlecznego, w formie:

- wspierania hodowli i chowu bydła, szczególnie w gospodarstwach posiadających:
 - powyżej 5 sztuk krów,
 - powyżej 5 sztuk cieląt,
 - powyżej 10 sztuk bydła rzeźnego (z wyjątkiem opasów);
- dopłat do oprocentowania bankowych kredytów inwestycyjnych i kłeszkowych;
- poręczeń i gwarancji spłaty kredytów inwestycyjnych oraz dokonuje częściowej spłaty kredytów, m.in. zaciągniętych w celu zwiększenia produkcji mleka krowiego, na hodowlę zarodowego bydła mlecznego i reprodukcję bydła mlecznego;
- wspierania przetwórstwa mleka i wyrobu serów w dużych gospodarstwach, w tym produkcji: mleka płynnego spożywczego i pasteryzowanego, mleka zagęszczonego, mleka i śmietanki, jogurtu i kefiru.

Poza tym ARiMR udziela pomocy finansowej na:

- a) realizację inwestycji w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym oraz w zakresie usług,
- b) działania mające na celu tworzenie lub powiększenie gospodarstw rodzinnych,
- c) rozbudowę i modernizację gospodarstw rolnych,
- d) budowę i modernizację dróg (gminnych i powiatowych),
- e) na inne cele, m.in. na wodociągi, kanalizację itp. oraz
- f) podwyższenie kwalifikacji.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa udziela także dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych mających na celu lepsze wykorzystanie bazy produkcyjnej gospodarstwa rolnego, w tym m.in. rozbudowę i modernizację obór mlecznych.

3. Agencja Rynku Rolnego interweniuje natomiast na rynku mleka i jego przetworów. Nadzoruje system kwotowania towarowej produkcji mleka. Przyznawane są, na okres od 1 kwietnia do końca marca następnego roku, dwa rodzaje kwot produkcji towarowej mleka:

- dostawcom surowca mlecznego do przemysłu mleczarskiego – kwota hurtowej sprzedaży mleka oraz
- rolnikom sprzedającym mleko i jego proste przetwory (śmietana, twaróg, masło) bezpośrednio konsumentom – kwota bezpośredniej sprzedaży mleka surowego.

System kwotowania ma na celu dostosowanie podaży mleka do realnych potrzeb konsumentów krajowych oraz do ograniczonych funduszy na dopłaty do eksportowanych wyrobów mleczarskich.

W przypadku niedoboru podaży surowca mlecznego ARR uruchamia kwotę rezerwową w celu pokrycia zwiększonego popytu, w celu niedopuszczenia do zachwiania równowagi na krajowym rynku surowca mlecznego. Taka sytuacja miała miejsce w minionym sezonie 2006/07, kiedy notowano wzrost popytu m.in. eksportowego.

Agencja Rynku Rolnego nadzoruje także obroty handlu zagranicznego artykułami mleczarskimi. Zgodnie z regulacjami Wspólnoty, wydaje pozwolenia na przywóz z zagranicy, spoza Wspólnego Rynku, określonych wyrobów mlecznych, a także wypłaca refundacje z tytułu eksportu nadwyżek towarowych poza obszar Wspólnoty, celem utrzymania równowagi popytu i podaży, zarówno na rynku krajowym jak i na obszarze całej Wspólnoty.

W celu zwiększenia chłonności rynku krajowego ARR realizuje, na ogół w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, szereg działań promujących bądź stabilizujących krajowy popyt na wyroby mleczarskie:

- dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych,
- dopłaty do przechowywania serów,
- dopłaty do zakupu masła przez instytucje i organizacje nieochodowe, dobroczynne,
- dopłaty do przetwórstwa masła i masła skoncentrowanego oraz śmietanki.

Łącznie, wydatki na działania interwencyjne na rynku mleka wyniosły w 2006 roku ok. 132 mln zł i były mniejsze o ok. 25 mln zł, tj. o 16% od poniesionych w 2005 roku 157 mln zł. Do ograniczenia kosztów interwencji przyczyniła się poprawa sytuacji na światowym rynku artykułów mleczarskich, a szczególnie wysokie ceny mleka w proszku i masła.

Wobec niedoboru podaży na rynku światowym, szczególnie mleka w proszku odtłuszczonego i pełnego, utrzymują się wysokie ceny tych wyrobów mleczarskich, poszukiwanych przez kraje rozwijające się w strefie klimatu subtropikalnego i tropikalnego, niekorzystnego dla chowu bydła mlecznego.

W tych warunkach, w Polsce opłaca się zwiększyć produkcję trwałych wyrobów mleczarskich z przeznaczeniem na opłacalny eksport. Wymagałoby to dopuszczenia nie limitowanej produkcji mleka na eksport do krajów trzecich bez dopłat. Szczególnie wyrobu mleka w proszku chudego, masła i serów oraz wprowadzenia procedury umożliwiającej zainteresowanym krajom rozliczanie się z produkcji, przetwórstwa i eksportu wyrobów mleczarskich wytworzonych z dodatkowego mleka nie objętego kwotą krajową.

XI. Instrumenty pomocy krajowej dla sektora skrobi ziemniaczanej

(mgr Wiesław Dzwonkowski)

W ramach narodowej polityki rolnej instrumentem, który mógł być stosowany na rynku skrobi ziemniaczanej od 1 maja 2004 roku jest preferencyjny kredyt inwestycyjny, udzielany w ramach „*Branżowego programu restrukturyzacji przetwórstwa ziemniaka na skrobię w Polsce*” – Symbol BR/13. Kredyt ten może być przeznaczony na finansowanie produkcji skrobi i jej modyfikatów oraz produkcji ziemniaków skrobiowych.

Podmiotem ubiegającym się o kredyt może być zarówno zakład produkujący skrobię, jak i rolnicy produkujący ziemniaki skrobiowe.

- W zakładach produkcji skrobi i jej modyfikatów może być on wykorzystany zarówno do modernizacji poprawiającej jakość produkcji, zmniejszającej jej uciążliwość dla środowiska naturalnego i dostosowujących produkcję do wymogów sanitarnych i ochrony środowiska, jak również poprawiającej infrastrukturę wewnątrz zakładu w zakresie dróg oraz budowy nowych lub rozbudowy baz odbioru surowca. Kredyt ten mógł być również przeznaczony na finansowanie kosztów ogólnych, m.in. w zakresie szkoleń i ekspertyz związanych z systemem HACCP.
- W gospodarstwach produkujących ziemniaki skrobiowe kredyt wykorzystywano m.in. na zakup sadzeniaków oraz sprzętu do pielęgnacji i zbiorów ziemniaków (w tym m.in. zakup maszyn i urządzeń do nawadniania plantacji).

Niezbędne dostosowania i modernizacje w przemyśle skrobiowym przeprowadzono w latach wcześniejszych, a ze względu na przedstawione wcześniej uwarunkowania i ograniczenia ilościowe produkcji, przedsiębiorstwa ograniczyły swoje inwestycje do minimum.

Po 30 kwietnia 2007 roku zasady pomocy ze środków krajowych, w tym dopłaty do oprocentowania kredytów, określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań ARiMR oraz sposobów ich realizacji (Dz. U. Nr 77, poz. 514). Rozporządzenie zostało wydane w związku z koniecznością dostosowania pomocy krajowej do przepisów UE w ciągu trzech lat od przystąpienia do Unii Europejskiej. Rozporządzenie przewiduje udzielanie przez ARiMR pomocy finansowej dla gospodarstw rolnych, działów specjalnych produkcji rolnej i zakładów przetwórstwa produktów rolnych.

Wspomaganie przez ARiMR w postaci dopłat do oprocentowania kredytów w zakresie skrobi ziemniaczanej może obejmować:

- Uprawę ziemniaków, korzeni i bulw o dużej zawartości skrobi i inuliny, w tym:
 - uprawę ziemniaków oraz korzeni i bulw z dużą zawartością skrobi i inuliny, w tym cykorii korzeniowej,
 - hodowlę ziemniaków – tworzenie nowych odmian oraz reprodukcja;
- Wytwarzanie skrobi i produktów skrobiowych, w tym:
 - wytwarzanie skrobi,
 - wytwarzanie glukozy, syropu glukozowego, maltozy,
 - wytwarzanie glutenu,
 - produkcję dekstryn (dotyczy tylko programu branżowego BR/13).

Sektor skrobiowy obecnie może korzystać z następujących preferencyjnych linii kredytowych:

- Symbol nIP, kredyty na realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych, działach specjalnych produkcji rolnej i przetwórstwie produktów rolnych,
- Symbol nNT, kredyty na realizację inwestycji w zakresie nowych technologii produkcji w rolnictwie zapewniających wysoką jakość produktu.

Ponadto producenci ziemniaków skrobiowych mogą się ubiegać o dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany. Możliwość ta została wprowadzona ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. Nr 42, poz. 386, z późn. zm.). Dopłaty te mają charakter pomocy de minimis¹ w rolnictwie i są udzielane zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1860/2004 z dnia 6 października 2004 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis dla sektora rolnego i rybołówstwa (Dz. U. UE L 325 z 28 października 2004 r., s. 4).

Oznacza to, że ogólna kwota pomocy przyznana rolnikowi nie może przekroczyć 3 tys. euro w dowolnie wyznaczonym okresie 3 lat. Pułap ten stosuje się bez względu na formę pomocy i jej cel. Obowiązujące obecnie w naszym kraju przepisy dają możliwość ubiegania się o pomoc de minimis z różnych programów, a całkowity limit pomocy de minimis dla Polski wynosi 44,895 mln euro.

¹ Reguła de minimis, została wprowadzona zgodnie z zasadą prawa rzymskiego "de minimis non curat lex" (prawo nie troszczy się o drobiazgi), która pozwala przyjąć, że pomoc o niewielkich rozmiarach nie powoduje naruszenia podstawowych zasad traktatowych (tzw. próg odczuwalności).

Część trzecia

Przyszłość płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej

XII. Celowość zachowania płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej¹ (*dr hab. Renata Grochowska*)

XII.1. Wprowadzenie

Wspólna Polityka Rolna (WPR) była „wielkim nieobecnym” podczas negocjacji perspektywy finansowej na lata 2007-2013 w grudniu 2005 roku, na skutek umowy między Francją a Niemcami, sankcjonującej wydatki I filara WPR² na poziomie 2002 roku aż do 2013 roku. Jedyne zmiany zaszły w II filarze, na który wydatki zostały zredukowane o ponad 21% w porównaniu do pierwotnej propozycji Komisji Europejskiej. Na lata 2008/2009 zaplanowano przegląd funkcjonowania budżetu unijnego, w tym zasad finansowania Wspólnej Polityki Rolnej. Przegląd ten stanowi doskonałą okazję do zreformowania zarówno dochodów budżetu (tradycyjnych środków własnych), jak i wydatków, wśród których znajduje się WPR. Czy szansa ta zostanie wykorzystana? Jak na razie, wydarzenia oraz wypowiedzi polityków ograniczają się jedynie do deklaracji i nie wskazują na faktyczną wolę przeprowadzenia istotnych zmian w tym zakresie.

Przyjęcie określonych rozwiązań determinuje rola, jaką przypisuje się rolnictwu i obszarom wiejskim w Unii Europejskiej (UE) oraz jakie znaczenie w tym kontekście ma polityka rolna, zarówno unijna, jak i krajowa. Dotyczy to zarówno wytyczonych celów i stosowanych form wsparcia, jak i źródeł finansowania. Obserwując przebieg reform zachodzących w krajach rozwiniętych można stwierdzić, że wśród czynników wewnętrznych to raczej różnie interpretowana zasada sprawiedliwości oraz ekonomia polityczna (stanowiska poszczególnych państw i instytucji) wpływają na zmiany polityk rolnych, a nie efektywność proponowanych reform. Do czynników zewnętrznych można głównie zaliczyć międzynarodowe umowy handlowe.

Zwiększające się wraz z każdym kolejnym rozszerzeniem zróżnicowanie UE nie ułatwia znalezienia wspólnych priorytetów dla wszystkich państw członkowskich. Polityka rolna, jako „wspólna”, musi godzić różne cele, czasami ze sobą sprzeczne. Stąd rodzą się pytania, czy wspierać rolników poprzez I filar WPR, czyli proste pod względem proceduralnym płatności bezpośrednie, czy poprzez II filar, wymagający współfinansowania z budżetów narodowych i oferujący trudne proceduralnie oraz kosztowne dla administracji instrumenty. Wybór ten to także określenie roli II filara, który może

¹ Opinie przedstawione w publikacji są wyrazem poglądów jej autorki, a nie oficjalnym stanowiskiem UKIE.

² „Pierwszy filar” Wspólnej Polityki Rolnej obejmuje mechanizmy wsparcia rynków rolnych oraz płatności bezpośrednie, natomiast „drugi” filar WPR dotyczy instrumentów służących rozwojowi obszarów wiejskich.

w ukryty sposób wspierać rolnictwo lub faktycznie służyć rozwojowi obszarów wiejskich. Kwestia zachowania płatności bezpośrednich to odpowiedź na pytanie o strategię rozwoju rolnictwa w przyszłości, także w kontekście zagrożeń wynikających z globalizacji produkcji żywności, problemów energetycznych i zmian klimatycznych.

Do wyzwań, którym powinna sprostać WPR należy zaliczyć głównie likwidację biedy, rozwój obszarów wiejskich, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i pomoc rolnikom w przystosowaniu się do globalnej konkurencji. W zamian za to rządy wydają więcej środków na wsparcie rynkowe i inne formy protekcji rolnictwa. Równocześnie, zbyt małe środki przeznaczają na wsparcie modernizacji rolnictwa i jego rozwoju, tj. badań i innowacji, szkoleń, marketingu i inwestycji infrastrukturalnych. Nic dziwnego, że polityki rolne w wielu krajach są nieefektywne.

W Unii Europejskiej pomoc dla rolnictwa sięga 116 mld euro, włączając transfery od podatników *via* budżet unijny (około 45 mld euro), transfery *via* budżety narodowe (około 14 mld euro, bez krajowych udziałów w systemie socjalnym dla rolników) i transfery od konsumentów (około 56 mld euro w wyniku różnicy między cenami na rynkach UE a cenami światowymi)³. Liczby te przemawiają za potrzebą przyjrzenia się racjonalności i efektywności stosowanych w ramach WPR instrumentów, tak by mieć pewność, że wsparcie jest dobrze wykorzystane i zgodne z jej celami, także tymi pozaekonomicznymi, które być można osiągnąć angażując mniejsze środki.

Celem opracowania jest przedstawienie uwarunkowań stosowania płatności bezpośrednich jako instrumentu wsparcia dochodów rolniczych w UE i krajach rozwiniętych oraz wykazanie zasadności ich utrzymania w przyszłej WPR. Punkt XII.2 zawiera ocenę skuteczności stosowanych dotychczas różnych form wsparcia rolnictwa w UE i na świecie, zachodzące kierunki zmian oraz uwarunkowania międzynarodowe dla ich kontynuacji. W pkt. XII.3 przedstawiono główne czynniki wewnętrzne i zewnętrzne determinujące zmiany w polityce rolnej UE. Punkt XII.4.1 ukazuje wybrane aspekty wpływu obecnie stosowanych w WPR płatności bezpośrednich na dochody rolnicze oraz ich efekt dystrybucyjny między beneficjentami oraz sektorami rolnymi. W pkt. XII.4.2 i XII.4.3 podjęto próbę zarysowania kierunków możliwych zmian WPR oraz analizy celowości zachowania płatności bezpośrednich w państwach nowych członków.

XII.2. Wsparcie rolnictwa w UE i na świecie

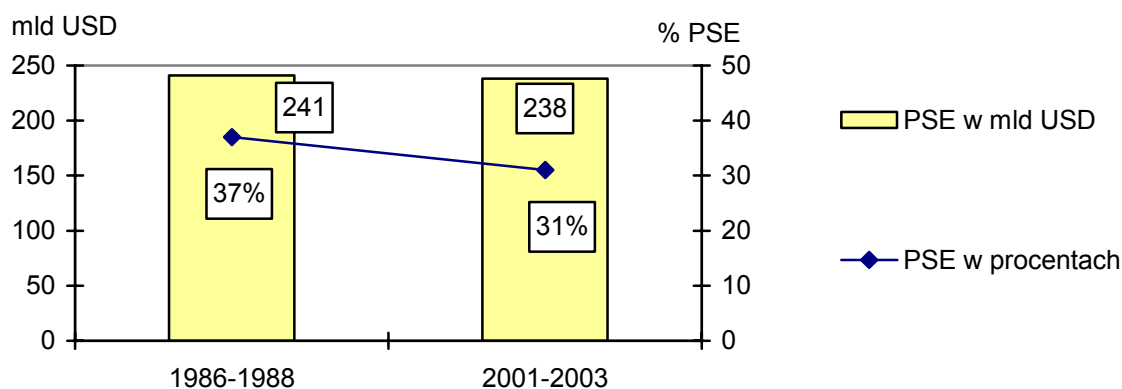
Stopień protekcjonizmu rolnego zależy od podejścia do dylematu, czy wspierać rolnictwo jako specyficzny dział gospodarki, czy traktować jak inne działy, funkcjonujące na zasadach rynkowych. Potrzeba zapewnienia samowystarczalności w zakresie produkcji żywności stanowiła jeden z podstawowych priorytetów, przemawiających za subsydiowaniem rolnictwa w wielu krajach. Istotną rolę odgrywały także warunki klimatyczne i geograficzne, które na dwóch tak odmiennych przykładach jak Europa oraz Australia i Nowa Zelandia wyjaśniają, dlaczego istnieją tak znaczące różnice w poziomie interwencjonizmu państwa w rolnictwie.

³ R. Wichern, *Economics of the Common Agricultural Policy*, Economic Papers No 211, European Commission, DG ECOFIN, August 2004.

XII.2.1. Poziom i formy wsparcia rolnictwa

Od kilku lat obserwowany jest powolny spadek rozbudowanej pomocy dla sektora rolnego w krajach OECD⁴ (rys. XII.1). Wsparcie udzielone producentom rolnym w 2005 roku, określane za pomocą wskaźnika PSE (*Producer Support Estimate* – szacunkowa wielkość transferu środków finansowych od konsumentów i podatników do producentów rolnych), stanowiło 29% przychodów gospodarstw, a więc tyle samo co w 2004 roku, co jest jednak wartością niższą niż 37% w latach 1986-1988. Łączna wartość wsparcia w sektorze rolnym, obejmującego pomoc dla producentów, transfery budżetowe skierowane do konsumentów oraz ogólne usługi na rzecz rolnictwa (np. system doradztwa, inspekcja jakości żywności, badania), wynosiła 1,1% PKB w 2005 roku. Dla porównania, w latach 1986-1988 kształtowała się na poziomie 2,3%⁵.

Rysunek XII.1. Porównanie poziomu wsparcia producentów rolnych w krajach OECD w latach 1986-1988 i 2001-2003



Źródło: *Agricultural support: how is it measured and what does it mean, Policy Brief, Observer OECD, 2004.*

Wsparcie producentów rolnych w poszczególnych krajach jest bardzo zróżnicowane (rys. XII.2). Subsydiowanie rolników (wyrażone w PSE) na poziomie 5% notowano w latach 2002-2004 w Australii i Nowej Zelandii. Wartości zbliżone do 20% obserwowano w Kanadzie, Meksyku i USA, 25% w Turcji. Średnia Unii Europejskiej (34%) plasowała się powyżej średniej stwierdzonej dla wszystkich krajów OECD (30%). Najwyższe wsparcie zanotowano w Japonii i Korei (60%) oraz Islandii, Norwegii i Szwajcarii (70%)⁶. W 2005 roku wskaźnik PSE kształtował się w następujący sposób: dla Australii na tym samym poziomie co w 2004 roku, USA – 16%, UE – 32%, Japonii – 56%, Korei – 63%, Norwegii – 64% oraz Szwajcarii – 68%⁷.

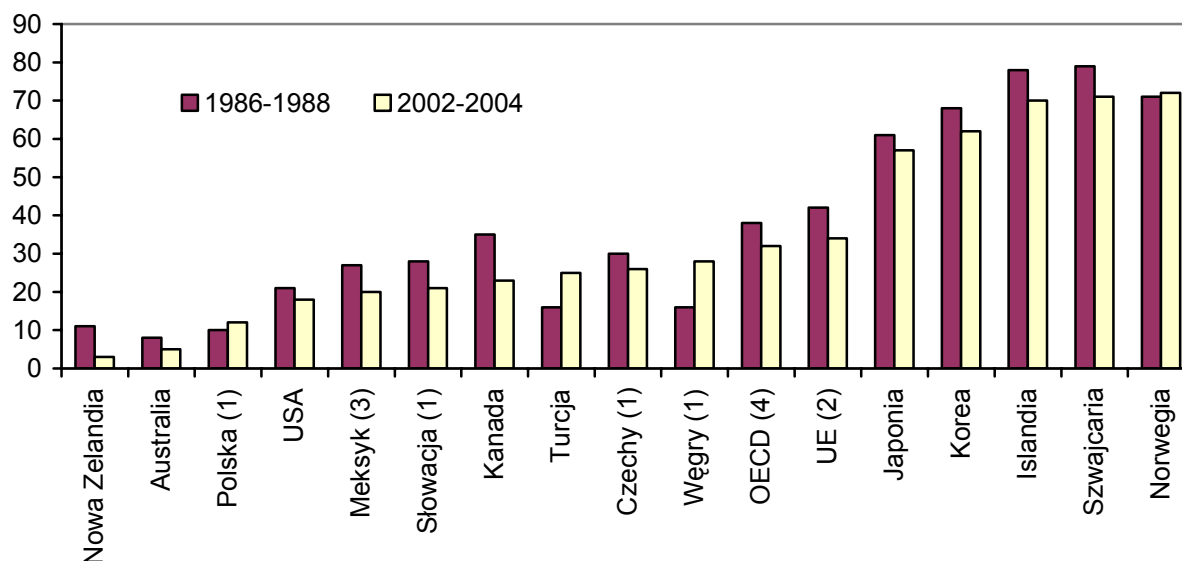
⁴ OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) – organizacja międzynarodowa skupiająca 30 wysoko rozwiniętych i demokratycznych państw, powstała 30 września 1961 roku z przekształcenia Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC).

⁵ *Agricultural policies in OECD countries: at glance – 2006 edition*, OECD, 2006.

⁶ *Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2005*, OECD, 2006.

⁷ *Agricultural policies in OECD countries: at glance – 2006 edition*, OECD, 2006.

Rysunek XII.2. Poziom wsparcia rolnictwa w krajach OECD
wyrażony w procentach PSE



Uwaga:

Kraje uszeregowano według poziomów wsparcia za lata 2000-2004.

1) Dla Czech, Węgier, Polski i Słowacji lata 1986-88 zastąpiono danymi z lat 1991-1993, natomiast lata 2002-2004 zastąpiono danymi z lat 2001-2003.

2) Dane dla UE-12 w latach 1986-1994 uwzględniają byłą NRD (od 1990 r.); dane dla UE-15 dotyczą lat 1995-2003; dane dla UE-25 podano od 2004 roku.

3) Dla Meksyku lata 1986-1988 zastąpiono danymi z lat 1991-1993.

4) Austria, Finlandia i Szwecja są włączone do danych OECD dla wszystkich lat, natomiast do UE od 1995 roku. Dane OECD ogółem nie uwzględniają sześciu państw członkowskich UE, niebędących członkami tej organizacji.

Źródło: *Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2005*, OECD, 2006.

Inaczej sytuacja wygląda w gwałtownie rozwijających się gospodarkach krajów, które dostarczają blisko jedną trzecią produkcji rolnej na świecie, tj. w Brazylii, Chinach, Indiach, Płd. Afryce oraz w Rosji i na Ukrainie. Rządy tych państw zwiększyły w ostatnich latach poziom subsydiów dla rolników, stosując dokładnie te same instrumenty i powtarzając te same błędy, od których kraje rozwinięte stopniowo obecnie odchodzą. Pomoc dla rolnictwa we wspomnianych sześciu krajach zdominowana jest przez wsparcie cen rynkowych oraz nakładów (np. kredyty, zakup paliwa), które według OECD są najmniej efektywne oraz w największym stopniu zakłócają strukturę produkcji rolnej. Pomimo jednak wzrastającego poziomu pomocy w wymienionych krajach, jest ona ciągle poniżej średniej krajów OECD. W latach 2003-2005 szacunki wsparcia producentów rolnych wyrażone procentowo w PSE wynosiły na Ukrainie 3%, w Brazylii 5%, w Płd. Afryce 8%, a w Rosji 17%, w porównaniu do średniej OECD wynoszącej 30%. Pomoc dla rolników w Indiach jest niewiele niższa od średniej OECD⁸.

⁸ *Agricultural policies in non-OECD countries: monitoring and evaluation 2007*, OECD, May 2007.

W kolejnych reformach polityk rolnych widoczne są wyraźne zmiany sposobu świadczenia pomocy na rzecz producentów rolnych. Udział tych form wsparcia, które najbardziej zakłócają strukturę produkcji i handlu, obniżył się z 91% wielkości pomocy udzielanej producentom w latach 1986-1988 do około 72% w latach 2003-2005. Na spadek wsparcia związanego z produkcją wskazuje także znacznie mniejsza różnica między cenami producentów a cenami granicznymi. W latach 1986-1988 średnie ceny producentów były w krajach OECD o 57% wyższe od cen granicznych, a w latach 2003-2005 różnica ta obniżyła się do 27%⁹.

Ograniczeniu tych form pomocy towarzyszył wzrost wielkości płatności bazujących na powierzchni gospodarstw i liczbie zwierząt lub na historycznych uprawnieniach do płatności, dzięki czemu spadek wsparcia tylko w niewielkim stopniu wpłynął na przychody gospodarstw rolnych. Otrzymanie płatności coraz częściej wiąże się z koniecznością przestrzegania określonych warunków, zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska. W większości krajów jednak nadal dominują formy wsparcia związane z produkcją lub nakładami, co prowadzi do zwiększenia produkcji rolnej, wzrostu zużycia zasobów naturalnych i zakłóceń w funkcjonowaniu handlu.

XII.2.2. Skuteczność dotychczasowych polityk subsydiowania rolnictwa

Większość obecnych polityk rolnych jest nieefektywna w realizacji postawionych przed nimi celów, do których należą najczęściej zapewnienie optymalnego dochodu gospodarstwom rolnym oraz dostarczenie dóbr publicznych.

Według Tangermann'a¹⁰ ogólne wsparcie dla rolnictwa (*Total Support Estimate*) w krajach OECD w 2002 roku wynosiło 318 mld USD. Z tej sumy, 55 mld USD wykorzystano w ramach usług ogólnych na rzecz rolnictwa. Kolejne 28 mld USD przekazano ubogim konsumentom, głównie poprzez programy żywnościowe w USA. Lwią część sumy, tj. 235 mld USD przeznaczono bezpośrednio na wsparcie rolników (PSE), z czego 148 mld USD było pochodną wysokich cen wynikających ze stosowania taryf importowych i subsydiów eksportowych, natomiast 87 mld USD to transfer podatników poprzez płatności budżetowe do rolników. Zastosowane wsparcie producentów rolnych oznacza, że 31 centów z każdego dolara dochodu statystycznego „średniego” rolnika w najbogatszych krajach pochodziło ze wsparcia rządowego, a tylko 69 centów z rynku. Podane dane dotyczą 2002 roku, lecz w ciągu ostatnich pięciu lat niewiele się zmieniło. Powszechnie stosowane są instrumenty wsparcia, zachęcające rolników do zwiększania produkcji rolnej ponad zapotrzebowanie rynku, kosztem środowiska naturalnego i bezpieczeństwa produkowanej żywności.

Chociaż zapewnienie dochodowości gospodarstwom rolnym stanowi dominujący cel polityk rolnych w wielu krajach, to w tych politykach brak oficjalnego sformułowania, jakie gospodarstwa kwalifikują się do wsparcia i na jakiej podstawie mogą je otrzymać. Najczęściej zakłada się, że dochód gospodarstw rolnych powinien być porównywalny z dochodami uzyskiwanymi przez inne grupy społeczne. Zobowiązanie do „średniego” poziomu dochodu w obrębie sektora rolnego nie pozwala na żadne zróżnicowanie między wysoko- i niskodochodowymi gospodarstwami rolnymi. Często przyczyną niskich dochodów jest po prostu brak konkurencyjności, ale rządy nie chcą dopu-

⁹ *Agricultural policies in OECD countries: at glance – 2006 edition*, OECD, 2006.

¹⁰ S. Tangermann, *Farming support: the truth behind the numbers*, Observer OECD, March 2004.

ścić, by mniej efektywni rolnicy opuszczali rolnictwo argumentując, że dostarczają oni pozarolnicze, ekonomiczne i socjalne korzyści, niewynagradzane przez rynek. Być może optymalną polityką byłoby więc płacenie rolnikom właśnie za te pozarolnicze korzyści, a nie dokonywanie redystrybucji płatności na podstawie ich niskich dochodów.

Rozróżniane są zazwyczaj dwa źródła strat ograniczających efektywność transferowanych środków od konsumentów i podatników do rolników¹¹. Pierwsze to koszty ekonomiczne, wynikające z nieefektywnego wykorzystania środków produkcji, zakłóceń we wzorach konsumpcji i systemu podatkowego, niezachęcającego do efektywnej działalności ekonomicznej. Drugim źródłem strat jest wadliwa dystrybucja, występująca wówczas, gdy część korzyści ze wsparcia trafia do innych grup niż planowani beneficjenci. Kategoria ta obejmuje koszty administrowania programami rolnymi, dodatkowe koszty ponoszone przez rolników opłacających dostawców nakładów lub przemysł pracujący na rzecz rolnictwa, koszty dzierżawy ziemi oraz transfery dochodów z/do innych krajów.

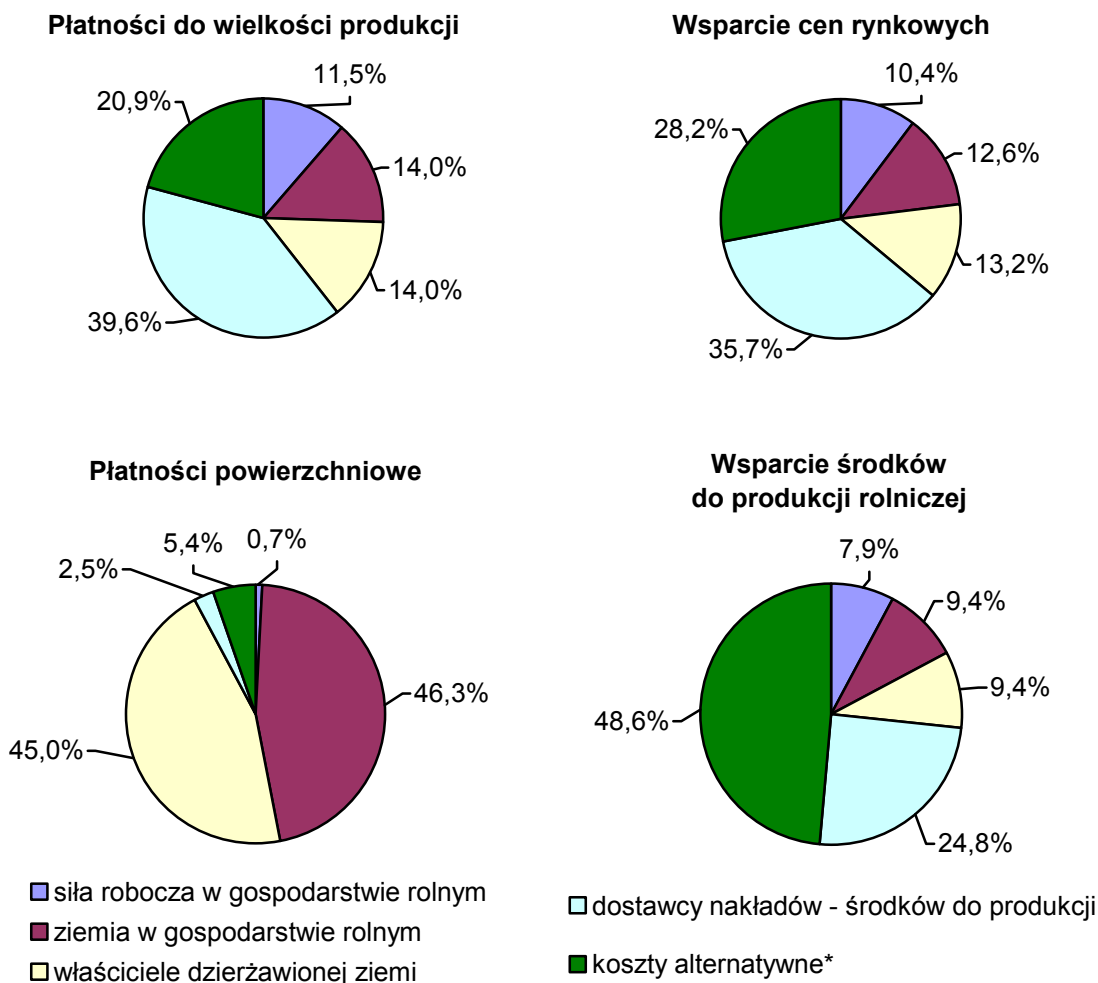
Według badań OECD¹², tylko 50% transferów, pochodzących od konsumentów i podatników, stanowi dodatkowy dochód gospodarstw rolnych. W przypadku stosowania wsparcia cenowego, jedynie około jednej czwartej transferów służy tworzeniu dochodu dodatkowego gospodarstw rolnych. Wyższe ceny stymulują bowiem produkcję i tym samym wzrost nakładów, a przychody wracają do dostawców nakładów lub są kapitalizowane w cenie ziemi. Rysunek XII.3 przedstawia faktyczne kierunki dystrybucji środków transferowanych od konsumentów i podatników do rolników, przy zastosowaniu różnych instrumentów polityki rolnej. Nie jest zaskoczeniem, że dostawcy nakładów mają tak duży udział w korzyściach płynących ze wsparcia rolnictwa. W przypadku płatności powierzchniowych, wypłacanych rolnikom, większość korzyści absorbuje wzrost wartości ziemi, co zwiększa koszty rolników kupujących lub dzierżawiących ziemię, szczególnie rozpoczynających działalność rolniczą. Właściciele ziemi, aktywni w rolnictwie, korzystają wprawdzie ze wzrostu cen ziemi, lecz tego wzrostu nie należy interpretować jako dodatkowego dochodu, bowiem nie wpływa na poprawę sytuacji ekonomicznej gospodarstwa (w perspektywie długoterminowej).

Pomimo małej skuteczności transferów służących wzrostowi dochodu rolniczego, około dwie trzecie wsparcia rolnictwa stosowanego w krajach OECD realizowane jest poprzez instrumenty utrzymujące ceny producentów powyżej poziomu, które przy braku tych instrumentów byłyby jeszcze wyższe. Niepowodzenie większości programów i instrumentów polityki rolnej polega na tym, że nie są kierowane do indywidualnych gospodarstw. W przypadku stosowania wsparcia cen rynkowych, wielkość transferu otrzymywanego przez rolnika jest bezpośrednio proporcjonalna do poziomu jego produkcji rolnej. Oznacza to, iż większość pomocy trafia do rolników, którzy i tak uzyskują dochód ze swej produkcji i sprzedaży jej na rynku. W przypadku płatności powierzchniowych, największe korzyści odnoszą właściciele ziemi, natomiast najmniejsze dzierżawcy, którzy zazwyczaj należą do najbiedniejszej grupy rolników.

¹¹ *Agricultural policies in OECD countries: a positive agenda*, COM/AGR/TD/WP(2002)19/FINAL, OECD, 06.11.2002.

¹² S. Tangermann, *Farming support...*, *op. cit.*

Rysunek XII.3. Skuteczność transferu środków przeznaczanych na wsparcie dochodu rolniczego na przykładzie różnych instrumentów polityki rolnej



* Koszty alternatywne – dotyczą utraconych dochodów w gospodarstwie z tytułu rezygnacji z innej działalności i zaangażowania ziemi oraz siły roboczej w produkcję produktów wspieranych przez politykę rolną.

Źródło: *Agricultural policies in OECD countries: a positive agenda, COM/AGR/TD/WP(2002)19/FINAL, OECD, 06.11.2002.*

Zdaniem OECD najbardziej efektywną formą wsparcia rolników wydają się płatności bezpośrednie (*direct income payments*), ale pod warunkiem, że są oddzielone od produkcji rolnej. Ten rodzaj pomocy nie zachęca do dodatkowej produkcji, ponadto transfery nie „przeciekają” do właścicieli innych środków produkcji (ziemi, nakładów). Inną zaletą jest to, że płatności mogą być ściśle ukierunkowane w zależności od celów danej polityki rolnej i przekazywane faktycznie tym, którzy tego wsparcia potrzebują. Należy wówczas uwzględnić koszty administracyjne obsługi takich programów, ale wysokość tych kosztów zależy od sprawności zajmujących się tym instytucji oraz sposobu, w jaki polityka jest sformułowana oraz wdrażana. Często sprawny system podatkowy oraz socjalny mogą być bardzo pomocne w identyfikacji gospodarstw rolnych o niskich dochodach i zapewnieniu równego traktowania w odniesieniu do innych grup gospodarstw.

Drugim podstawowym celem polityki rolnej jest dostarczanie dóbr publicznych, takich jak zachowanie krajobrazu wiejskiego czy bioróżnorodności środowiska naturalnego. Trudno jednak oceniać skuteczność w tym zakresie ze względu na brak odpowiedzi na podstawowe pytanie, jak dużych zakłóceń na rynku można by oczekiwać w przypadku eliminacji obecnej polityki i ile kosztowałyby wprowadzenie rozwiązań zastępczych. Kraje OECD wydają prawie 300 mld USD rocznie na wsparcie rolnictwa. Czy należy obawiać się, że w przypadku przeznaczenia tych środków na inne cele, rolnictwo nie zapewni społeczeństwu ani dóbr publicznych, ani pozytywnych efektów zewnętrznych?

Generalnie wydaje się bardziej uzasadnione bezpośrednio subsydiowanie dostarczania dóbr publicznych niż wsparcie produkcji rolnej, która pośrednio ma sprzyjać otrzymaniu tych dóbr w formie efektu zewnętrznego. Dodatkowo, koszt dostarczenia dóbr publicznych jest prawdopodobnie niższy przy zastosowaniu instrumentu, ukierunkowanego właśnie na otrzymanie tych dóbr. Można więc przypuszczać, że polityka promująca dostarczanie dóbr publicznych byłaby znacznie tańsza. Wyjątek stanowiłaby sytuacja, gdy koszty administracyjne i transakcyjne są tak wysokie, że eliminują zysk z potencjalnego wprowadzenia takiej polityki.

XII.2.3. Uwarunkowania międzynarodowe dla stosowania wsparcia krajowego

Dyskusje o zasadności wsparcia rolnictwa toczą się obecnie na dwóch płaszczyznach. Pierwsza – na poziomie międzynarodowym, dotyczy głównie minimalizacji zakłóceń wywołanych poprzez subsydia w handlu międzynarodowym. Druga – na poziomie narodowym, koncentruje się na jak najlepszym wykorzystaniu coraz mniejszych źródeł finansowania realizacji celów polityki krajowej.

Przejście od instrumentów protekcji produkcji rolnej i handlu do instrumentów oddzielonych od produkcji i ukierunkowanych na uzyskanie określonych celów może w znacznym stopniu wyeliminować zakłócenia w handlu, lecz nie całkowicie. Wsparcie rolnictwa każdego rodzaju wpływa na handel, ponieważ stymuluje produkcję i tym samym sprzyja specjalizacji produkcji między krajami. Wielkość tego wpływu zależy jednak od instrumentu polityki rolnej, jaki jest użyty. Jak wspomniano (pkt. XII.2.2) wsparcie cen rynkowych stanowi jeden z najsilniejszych bodźców produkcyjnych, prowadzących do negatywnego oddziaływania na handel międzynarodowy.

Najsilniej chronionymi produktami rolnymi w krajach OECD są ryż, cukier i mleko. Pomimo spadku wsparcia cen rynkowych, włącznie z mlekiem, subsydiowanie producentów ryżu i cukru jest niewiele mniejsze niż 15 lat temu. Korzystają oni z wysokiej protekcji handlowej w większości krajów, z wyjątkiem Australii i Nowej Zelandii. W Unii Europejskiej produkcja ograniczana jest poprzez kwoty produkcyjne, hamujące produkcję pobudzaną wsparciem cenowym określonych produktów. Kwoty mleczne, stosowane w UE, ograniczają produkcję również w Kanadzie, Szwajcarii i Japonii. Ryż produkowany jest tylko w niektórych krajach, ale wspierany jest w Japonii, Korei i USA. Ceny otrzymywane przez producentów i płacone przez konsumentów były średnio w latach 2002-2004 około dwa razy wyższe od cen światowych cukru i mleka oraz około cztery razy wyższe od cen światowych ryżu¹³. Wsparcie cen rynko-

¹³ *Global, national and household level effects of trade and agricultural policy reform*, COM/AGR/TD/WP(2005) 45/FINAL, OECD, 12.07.2006.

wych jest zwykle konsekwencją stosowania w wielu krajach barier celnych, zabezpieczających przed importem substytutów, konkurujących z chronionymi w danym kraju produktami. Koszty transakcyjne związane z handlem, restrykcje fitosanitarne oraz inne rodzaje barier pozataryfowych są powszechnie stosowanymi instrumentami ochrony rynku, krytykowanymi od wielu lat na forum międzynarodowym.

Płatności powierzchniowe mają mniejszy wpływ na produkcję niż wsparcie cen rynkowych, bowiem zachęcają do wykorzystania dodatkowej powierzchni ziemi do produkcji, lecz niekoniecznie do zwiększania produkcji na tej powierzchni. W zbliżony sposób wpływają płatności bezpośrednie wspierające dochód rolniczy.

Sygnatariusze Rundy Urugwajskiej GATT¹⁴ zobowiązali się w 1994 roku do ograniczenia wydatków na krajowe wsparcie rolnictwa, z pewnymi wyjątkami, do których należy wsparcie oddzielone od produkcji (*decoupling*). Wsparcie to zostało umieszczone w kategorii zielonej (*green box*) i zdefiniowane w trakcie Rundy jako płatności finansowane przez rząd (płatników), niezwiązane z obecną produkcją lub cenami, których kryteria przyznawania zostały określone na bazie historycznej w stałym okresie. Dodatkowo, wszystkie instrumenty mieszczące się w kategorii zielonej mogą tylko w minimalnym zakresie zakłócać handel międzynarodowy¹⁵.

Idea oddzielenia wsparcia od produkcji miała na celu zminimalizowanie decyzji produkcyjnych nakierowanych na produkcję podstawowych produktów rolnych (*commodities*). Jej realizacją były nowe programy, pojawiające się od początku lat dziewięćdziesiątych w krajach OECD i bazujące na płatnościach skierowanych bezpośrednio do rolników. W pierwszym typie programów udzielano wsparcia raczej na podstawie wielkości użytkowanej ziemi niż produkcji lub poniesionych nakładów. Drugi typ programów preferował subsydiowanie produkcji innej niż podstawowe produkty rolne i umożliwiał dokonanie wyboru, co produkować lub czy zaprzestać produkcję. Trzeci typ to programy ograniczające zmienność dochodów rolniczych. Dwa pierwsze typy programów mają udział w zmniejszaniu wpływu wsparcia rolniczego na produkcję, natomiast trzeci budzi wątpliwości, czy faktycznie pomoc udzielania rolnikom jest oddzielona od produkcji.

W Unii (wówczas Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej) pierwszy typ programów wprowadzono w 1992 roku, natomiast drugi w 2003 roku. W USA zastosowano od 1996 roku dwa pierwsze typy programów, funkcjonujące w ramach *Production Flexibility Contracts (PFC) payments*. W 2002 roku dodano trzeci typ w formie *Counter-Cyclical Payments (CCP)*. W Kanadzie wprowadzono programy *Net Income Stabilisation Account* i *Canadian Agriculture Income Stabilization Program*, koncentrujące się głównie na ograniczaniu ryzyka w rolnictwie (trzeci typ programów).

Podporządkowując się decyzjom Rundy Urugwajskiej GATT Wspólnota zaczęła stosować płatności bezpośrednie zgodnie z zasadami kategorii niebieskiej, która jest

¹⁴ Układ Ogólny w Sprawie Ceł i Handlu (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*) – organizacja powstała w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, działająca w latach 1948-1994. W 1995 roku jej zadania przejęła Światowa Organizacja Handlu (*World Trade Organisation*).

¹⁵ Zasady funkcjonowania wszystkich kategorii bursztynowej, niebieskiej i zielonej (*amber, blue i green boxes*) można znaleźć na stronach Światowej Organizacji Handlu (http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm).

zarezerwowana dla subsydiów zobowiązujących rolników do ograniczania produkcji. Odkąd partnerzy handlowi UE są jednak przeciwni rozszerzaniu instrumentów znajdujących się w kategorii niebieskiej, Unia podjęła próbę implementacji nowego systemu płatności (*Single Payment Scheme*) i ulokowania go w kategorii zielonej, która nie jest precyzyjnie zdefiniowana oraz nie ma wyznaczonych limitów wielkości wsparcia. Według szacunków Oxfam¹⁶, UE planuje wykorzystać około 50 mld euro rocznie jako płatności kategorii zielonej, kiedy reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 roku zostanie w pełni wprowadzona w życie w latach 2006-2007. Szacunki wielu ekspertów, nawet samej Komisji Europejskiej wskazują na to, że przykładowo produkcja zbóż, najważniejszego eksportowanego produktu unijnego, będzie wzrastać nawet po implementacji reformy z 2003 roku. W tym samym czasie rolnicy unijni dostaną około 14 mld euro w ramach płatności związanych z produkcją, tj. więcej niż połowę wsparcia przyznanego w ramach płatności oddzielonych od produkcji. Jest oczywiste, że akumulacja obecnie funkcjonujących płatności związanych i niezwiązanych z produkcją będzie w konsekwencji prowadzić do nadmiernej produkcji.

Podobnie postępują inne kraje rozwinięte, deklarując zmianę wsparcia rolnictwa w kierunku oddzielenia płatności od produkcji i umieszczając stosowane instrumenty w kategorii zielonej jako niezakłócające handlu międzynarodowego. USA wykorzystuje 50,7 mld USD rocznie. Warto jednak zaznaczyć, że duża część wydatków w ramach kategorii zielonej w USA, tj. 33 mld USD, przeznaczana jest na programy pomocy najuboższym (*domestic food stamp programmes*). Pozostałe subsydia służą zdaniem Oxfam interesom rolników komercyjnych i agrobiznesowi oraz promują dumping.

Podjęmowano już próby zmiany definicji zasad stosowania kategorii zielonej na forum międzynarodowym. Według niektórych ekspertów¹⁷ instrumentarium kategorii zielonej powinno obejmować tylko subsydia służące celom socjalnym (wsparcie małych gospodarstw), rozwojowi zrównoważonego rolnictwa i obszarów wiejskich, ochronie środowiska, bezpieczeństwu żywności i ograniczaniu ubóstwa na obszarach wiejskich. Rekomendacja grupy krajów G20 dla reformy kryteriów kategorii zielonej zdecydowanie podkreśla potrzebę wprowadzenia zakazu łączenia instrumentów oddzielonych od produkcji z innymi formami zakłócającymi handel. Próby zmiany definicji kategorii zielonej są jednak skutecznie torpedowane przez USA i UE. Jeśli negocjacje międzynarodowe nie doprowadzą do dalszych restrykcji wsparcia krajowego zakłócającego handel, należy spodziewać się wzrostu udziału płatności lokowanych w kategorii zielonej jako alternatywy wsparcia dla sektora rolnego.

Z podobną rezerwą, jak wsparcie oddzielone od produkcji, traktowana jest na forum międzynarodowym pomoc inwestycyjna w ramach kategorii zielonej. Pomoc ta, mająca wesprzeć rolników w modernizacji gospodarstw, udzielana jest albo w postaci płatności bezpośrednich, albo preferencyjnych kredytów. Obniżając koszty wpływa na wzrost produkcji poprzez np. zakup nowoczesnego sprzętu. Według WTO pomoc inwestycyjna powinna być ściśle ograniczona do strukturalnie opóźnionych w rozwoju gospodarstw i tylko jako taka może być oferowana, by to opóźnienie wyeliminować. Rozporządzenia unijne nawet nie wspominają o tego typu gospodar-

¹⁶ *Green but not clean, Why a comprehensive review of Green box subsidies is necessary*, Joint NGO Briefing Paper, ActionAid International, CIDSE, Oxfam International, November 2005.

¹⁷ *Ibidem*.

stwach, a wręcz przeciwnie, gospodarstwo starające się o pomoc musi udowodnić, że jest komercyjnie skuteczne.

Zastosowanie „zielonych” płatności (płatności w *kategorii zielonej*) rodzi wiele pytań. Zastanawiające jest, czy taki instrument powinien zawierać istotny składnik wsparcia dochodu i zależeć od „dolnego pułapu” (*bottom line*) rolnika, czy raczej ograniczać się do pokrycia kosztów wprowadzenia w życie i kontynuowania określonych działań, np. ochrony środowiska. Inne pytanie dotyczy kwestii, czy takie płatności powinny być kalkulowane na zasadzie podziału kosztów poniesionych na indywidualne działania (programy), czy na podstawie poziomu podwyższonej wydajności środowiska (*improved environmental performance*), wynikającej z wdrożonych działań (programów)¹⁸.

Tak jak w przypadku braku precyzyjnej definicji, jakie instrumenty nie zakłócają lub w minimalnym stopniu zakłócają handel międzynarodowy, tak samo nie zdefiniowano „środowiskowego” charakteru wsparcia rolnictwa. Panuje zgoda wśród ekonomistów, że płatności rolnośrodowiskowe muszą przynosić korzyści dla środowiska. Lecz polityka taka nie jest neutralna, gdy środowiskowe zyski i straty występują łącznie z produkcją rolniczą. Przykładowo promocja górskich terenów z wypasem bydła i owiec zwiększa ostatecznie produkcję mleka i mięsa.

Istotnym dylematem odnośnie wspierania unijnych programów rolnośrodowiskowych na forum WTO jest, czy należy wynagradzać rolników za obniżanie szkodliwości produkcji rolnej, czy raczej karać ich za zanieczyszczanie środowiska. Subsydia rolnośrodowiskowe są wówczas ekonomicznie uzasadnione, gdy cele polityki środowiskowej dokonują się poprzez internalizację pozytywnych efektów. Jednakże w praktyce funkcjonuje tylko kilka programów ukierunkowanych na wielofunkcyjne dostarczanie dóbr publicznych, np. doskonalenie krajobrazu czy utrzymanie bioróżnorodności. W przeciwieństwie do tego, więcej niż w przypadku dwóch trzecich programów rolnośrodowiskowych rolnicy otrzymują płatności za ograniczanie negatywnych efektów.

Rekompensata finansowych strat, poniesionych na skutek stosowania mniej intensywnego zarządzania gospodarstwem, nie jest w zgodzie z zasadą „zanieczyszczający płaci” (*polluter pays principle* – PPP). Z punktu widzenia sprawiedliwości odpowiedź na pytanie czy opodatkowanie wywołanych przez dane gospodarstwo zanieczyszczeń jest odpowiedniejsze niż subsydiowanie redukcji zanieczyszczeń, zależy od kompleksu praw własności zarządzania ziemią. Jeśli społeczeństwo ma „prawo” do pewnego poziomu jakości środowiska, być może rolnicy powinni płacić, jeśli nie spełniają tych standardów¹⁹.

XII.3. Czynniki determinujące zmiany w polityce rolnej UE

Środek ciężkości światowego rynku rolnego coraz szybciej przesuwa się w kierunku krajów rozwijających się. Inwestycje zwiększające zdolności produkcyjne oraz infrastrukturalne powodują, że zmieniają się miejsca produkcji, zwłaszcza produktów masowych. Z krajów rozwiniętych produkcja jest przenoszona do krajów rozwijają-

¹⁸ Ch. E. Hanrahan, J. Zinn, *Green payments in U.S. and European Union agricultural policy*, CRS Report for Congress, updated 22 November 2005.

¹⁹ T.W. Glebe, *The environmental impact of European farming: how legitimate are agricultural environmental payments*, Review of Agricultural Economics, Vol. 29, No 1(03), p. 87-102, 2007.

cych się. Konkurencja w dostępie do surowców i rynków zbytu wymaga zdolności dostosowania się do nowych warunków.

Zgodnie z prognozami OECD²⁰ światowa produkcja rolna będzie stale rosła w najbliższej dekadzie, przy czym tempo wzrostu ma być niższe niż w poprzednich latach. Konsumpcja żywności na mieszkańca zazwyczaj rośnie wraz ze zwiększającymi się dochodami i obrotami handlowymi. W krajach rozwiniętych zmiany te są spotęgowane przez zwiększającą się produkcję lokalną oraz niższe koszty, wynikające z większej efektywności systemów transportowych i dystrybucyjnych, jak również przez zmiany konsumpcji, powodowane urbanizacją i zmianami nawyków żywieniowych.

Czy unijna polityka rolna jest przygotowana do wyzwań stojących przed europejskim rolnictwem? Jej przyszłość jest ściśle uwarunkowana następującymi wyzwaniami, które przed całą UE stoją w najbliższych latach:

- zmiany klimatyczne, a szczególnie pustynnienie (brak wody) na obszarach użytkowanych rolniczo,
- zmiany demograficzne wymagające wydłużenia czasu pracy oraz działań prowadzących do wzrostu dzietności,
- zapewnienie trwałych, bezpiecznych dostaw energii po niskich cenach oraz ograniczenie energochłonności gospodarki,
- transformacja gospodarcza tworząca gospodarkę opartą na wiedzy, wzmagającą popyt na nowe technologie,
- dynamiczny wzrost produkcji rolnej w Azji i Ameryce Łacińskiej, które staną się w najbliższych latach głównymi producentami rolnymi na świecie.

Czynniki determinujące zmiany w polityce rolnej UE można rozpatrywać na dwóch podstawowych płaszczyznach: zewnętrznej, w której liberalizacja handlu światowego odgrywa najważniejszą rolę oraz wewnętrznej, gdzie istotne znaczenie mają ograniczenia budżetu unijnego.

XII.3.1. Liberalizacja handlu światowego

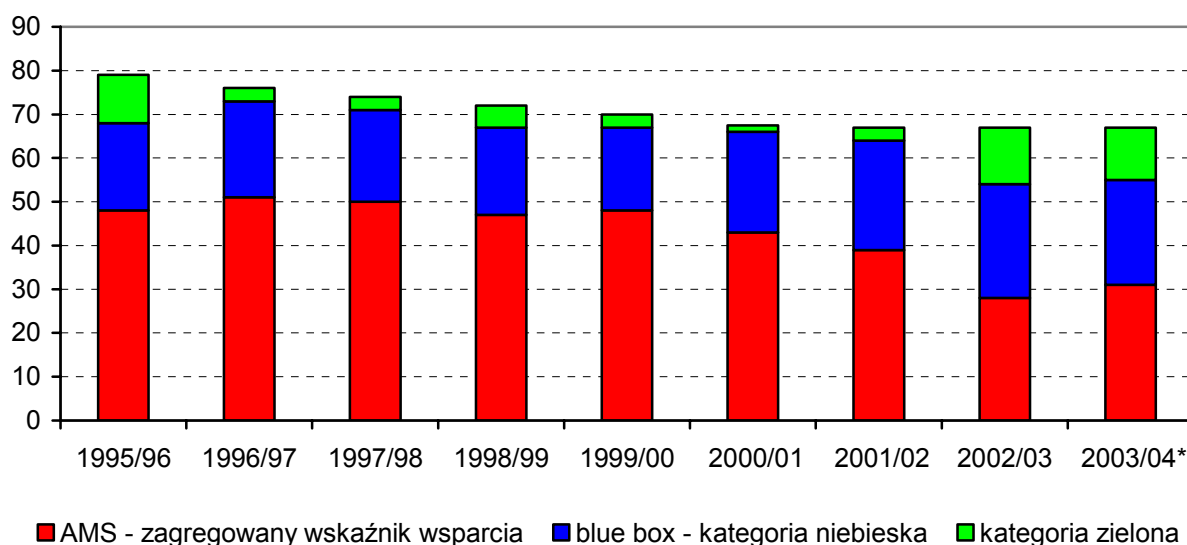
Dzięki Rundzie Urugwajskiej GATT rolnictwo zostało po raz pierwszy poddane światowym zasadom wymiany handlowej. Obecne negocjacje Światowej Organizacji Handlu (WTO) toczące się w ramach Rundy Doha oferują możliwość konsolidacji zysków z Rundy Urugwajskiej poprzez przeprowadzenie reform w tak kluczowych obszarach jak: dostęp do rynku, subsydia eksportowe i wsparcie krajowe. Reorientacja wsparcia krajowego w kierunku instrumentów niezwiązanych z produkcją jest istotna, lecz większy efekt na handel międzynarodowy miałoby ograniczenie poziomu tego wsparcia. Wpływ wspomnianej reorientacji instrumentów na handel jest raczej niewielki, gdyż poziom wsparcia rolnictwa w wielu krajach jest nadal bardzo wysoki, szczególnie należących do OECD, a ponadto rolnicy oczekują, że subsydia będą kontynuowane w takiej czy innej formie.

W latach 1995/96 – 2003/04 suma unijnego wsparcia rolnictwa zawarta w kategoriach bursztynowej i niebieskiej plasowała się poniżej maksymalnego dozwolonego

²⁰ *OECD-FAO Agricultural Outlook 2007-2016*, OECD/FAO, 2007.

poziomu dla AMS²¹, co oznacza, że UE może spełnić swe zobowiązania na forum WTO w satysfakcjonującym dla siebie zakresie nawet w przypadku braku kategorii niebieskiej, która jest traktowana jako kategoria bursztynowa z określonymi warunkami (rys. XII.4). W latach 2001/02 oraz 2003/04 AMS wynosił 65 i 59% dozwolonego poziomu i spadł na skutek implementacji Agendy 2000 poniżej 50%²². Reforma WPR z 2003 roku stopniowo będzie przesuwać wsparcie znajdujące się w kategoriach bursztynowej i niebieskiej do kategorii zielonej w ramach systemu płatności jednolitej (*Single Payment Scheme – SPS*). Należy przypuszczać, że w 2013 roku około 90-95% wydatków I filara WPR będzie absorbowane przez SPS. Także modulacja przeniesie pewną wielkość wsparcia z kategorii bursztynowej do kategorii zielonej. To wyjaśnia, dlaczego, dopóki SPS jest traktowany jako instrumentarium dozwolone w ramach kategorii zielonej, UE mogła w 2005 roku zaproponować w trakcie negocjacji Rundy Doha redukcję swego wsparcia krajowego umieszczonego w kategoriach bursztynowej i niebieskiej o 70%.

Rysunek XII.4. Zobowiązania Unii Europejskiej na forum WTO w zakresie wsparcia krajowego: notyfikowany AMS, wsparcie mieszczące się w kategorii niebieskiej i pozostałe wsparcie w odniesieniu do dozwolonego maksymalnego poziomu AMS według porozumienia w ramach Rundy Urugwajskiej (1995/96 – 2003/04) (w mld euro)



* Notyfikacje z lat 2003/2004 uwzględniają wsparcie po rozszerzeniu UE; kalkulacje różnic cenowych przeprowadzono dla poziomów produkcyjnych UE-25 w okresie 12 mies. i biorą one pod uwagę płatności bezpośrednie dla 25 państw członkowskich.

Źródło: G. Anania, *Multilateral negotiations, regional integration processes and the CAP. What's ahead?*, Invited paper, 51st Annual Conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society, Queenstown, New Zealand, 13-16 February 2007.

²¹ AMS – *Aggregate Measure of Support* – zagregowany wskaźnik wsparcia – wskaźnik stosowany przez Światową Organizację Handlu do obliczania intensywności krajowego wsparcia sektora rolnego przy użyciu płatności zakłócających handel (kategoria bursztynowa – *amber box*).

²² G. Anania, *Multilateral negotiations, regional integration processes and the CAP. What's ahead?*, Invited paper, 51st Annual Conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society, Queenstown, New Zealand, 13-16 February 2007.

Założenie UE o tym, że SPS jest wystarczająco oddzielony od produkcji i może być umieszczony w kategorii zielonej zostało podważone w wyniku negocjacji toczących się między Brazylią a USA, kiedy to ta pierwsza zarzuciła USA niezgodne z porozumieniami WTO wsparcie bawełny. Unia chcąc uniknąć podobnych do amerykańskich perturbacji na forum WTO przyjęła następującą strategię, po pierwsze zniosła restrykcje dotyczące wykorzystania ziemi w ramach SPS (obecnie dozwolona jest także uprawa warzyw i owoców) oraz po drugie, dąży do przeprowadzenia na forum WTO takiego „przeгляdu” kategorii zielonej, który wyłączy kwestię „zieloności” SPS z ryzyka takiej debaty.

Istotne znaczenie dla UE mają, obok wsparcia krajowego, zobowiązania międzynarodowe regulujące dostęp do rynku unijnego. Pomimo ostatnich reform i implementacji SPS, zdaniem niektórych ekspertów²³ protekcja na granicach²⁴ jest ciągle potrzebna, aby wspomóc wsparcie cen rynkowych nadal stosowane w unijnej polityce rolnej. Dodatkowo, ochrona granic ma także wpływ na wsparcie dochodu rolniczego. Ten wpływ jest nawet większy niż w przeszłości jako skutek przeprowadzonych reform WPR. Biorąc za przykład rynek mleka można przypuszczać, że niższe ceny interwencyjne spowodują spadek cen, a wzrost kwot mlecznych i ograniczenia ilości masła usuwanego z rynku po cenach interwencyjnych doprowadzą do dodatkowych nacisków na krajowe ceny produktów mlecznych. Zakres spadku cen oraz wpływ na dochód rolniczy będzie więc ściśle zależny od poziomu ochrony na granicach.

Największym punktem spornym w trakcie negocjacji w ramach Rundy Doha są nie współczynniki redukcji taryf importowych, lecz podejście do produktów „wrażliwych”, tj. istotnych z punktu widzenia rolnictwa unijnego. Brak porozumienia między głównymi graczami biorącymi udział w negocjacjach, zarówno z krajów rozwiniętych, jak i rozwijających się przyczyniło się do fiaska harmonogramu prac Rundy Doha. Jedynie w 2005 roku przyjęto wspólną deklarację w Hong-Kongu, w ramach której uzgodniono (a) zapewnienie bezcłowego i bezkwotowego dostępu, lecz z pewnymi wyjątkami, dla eksportu mniej rozwiniętych krajów oraz (b) datę zniesienia wszystkich form subsydiowania eksportu w rolnictwie, ustaloną na 31 grudnia 2013 roku. Według planów, porozumienie w ramach Rundy Doha miało być sfinalizowane pod koniec 2006 roku.

XII.3.2. Uwarunkowania budżetowe

Udział wydatków na rolnictwo w budżecie unijnym systematycznie spada, w ciągu ostatnich 25 lat z 75 do 40%²⁵. Budżet unijny stanowi tylko 1,24% dochodu narodowego brutto UE. Jednak głównym dążeniem państw członkowskich wydaje się być uzyskanie równowagi netto, a nie realizacja uzgodnionych celów polityk unijnych. Dlatego tak trudno zdecydować na forum unijnym, czy ma to być budżet, dokonujący

²³ Ibidem.

²⁴ Unijna polityka handlowa, mająca na celu ochronę własnego sektora rolnego oraz przeciwdziałanie napływowi na rynek unijny produktów rolnych wytworzonych w innych krajach obejmują takie instrumenty, jak kwoty minimalnego i bieżącego dostępu do rynku, taryfikację oraz stawki celne na importowane produkty rolne.

²⁵ *New budget priorities for the Common Agricultural Policy*, EU Monitor 40, Deutsche Bank Research, November 30, 2006.

redystrybucji środków z jednego kraju do drugiego, czy budżet, który dzięki realizacji określonych polityk zwiększa wartość dodaną i rozwija całą UE. Oficjalnie wyrażane są opinie, że Wspólna Polityka Rolna jest potrzebna dla zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego Europy oraz wsparcia rolników i ich rodzin. Fundusze strukturalne mają z kolei umożliwiać wyrównywanie różnic w zasobności między różnymi regionami Europy i zwiększać jej konkurencyjność. W praktyce zarówno WPR, jak i fundusze strukturalne są wykorzystywane do redystrybucji środków między krajami i poprawy ich pozycji netto. Przykładowo, by ograniczyć niemiecki udział netto, w trakcie negocjacji nad perspektywą finansową na lata 2007-2013, alokowano dodatkowe środki w ramach pomocy regionalnej dla Bawarii, jednego z najbogatszych regionów w Unii Europejskiej.

Największymi beneficjentami środków unijnych na rolnictwo są Francja, Niemcy, Hiszpania, Włochy i Wielka Brytania. Z nowych państw członkowskich należy do nich Polska, Węgry i Czechy (rys. XII.5).

Wielkość wydatków rolnych jest definiowana w zależności od polityki wsparcia określonego produktu rolnego (poprzez np. ceny interwencyjne i płatności bezpośrednie). Przepływ środków z budżetu unijnego do państwa członkowskiego w ramach I filara WPR zależy więc od wewnętrznej struktury produkcji rolnej tego kraju. Środki z II filara WPR są rozdzielane według kryteriów odnoszących się do obszarów wiejskich (powierzchnia użytkowanej ziemi rolniczej, znaczenie sektora rolnego dla zatrudnienia, itp.). Obecny system prowadzi do tego, że zamożne kraje częściowo opłacają własnych rolników oraz budują infrastrukturę wykorzystując do tego budżet unijny. Nawet w 2013 roku nowe państwa członkowskie otrzymują mniej środków w przeliczeniu na hektar ziemi oraz gospodarstwo w porównaniu do UE-15, ponieważ ich wydajność jest mniejsza. Według szacunków ekspertów, średnia płatność na hektar wyniesie 183 euro w UE-10, natomiast w starych państwach członkowskich 256 euro. Średnia płatność na gospodarstwo to odpowiednio 1708 oraz 5115 euro²⁶.

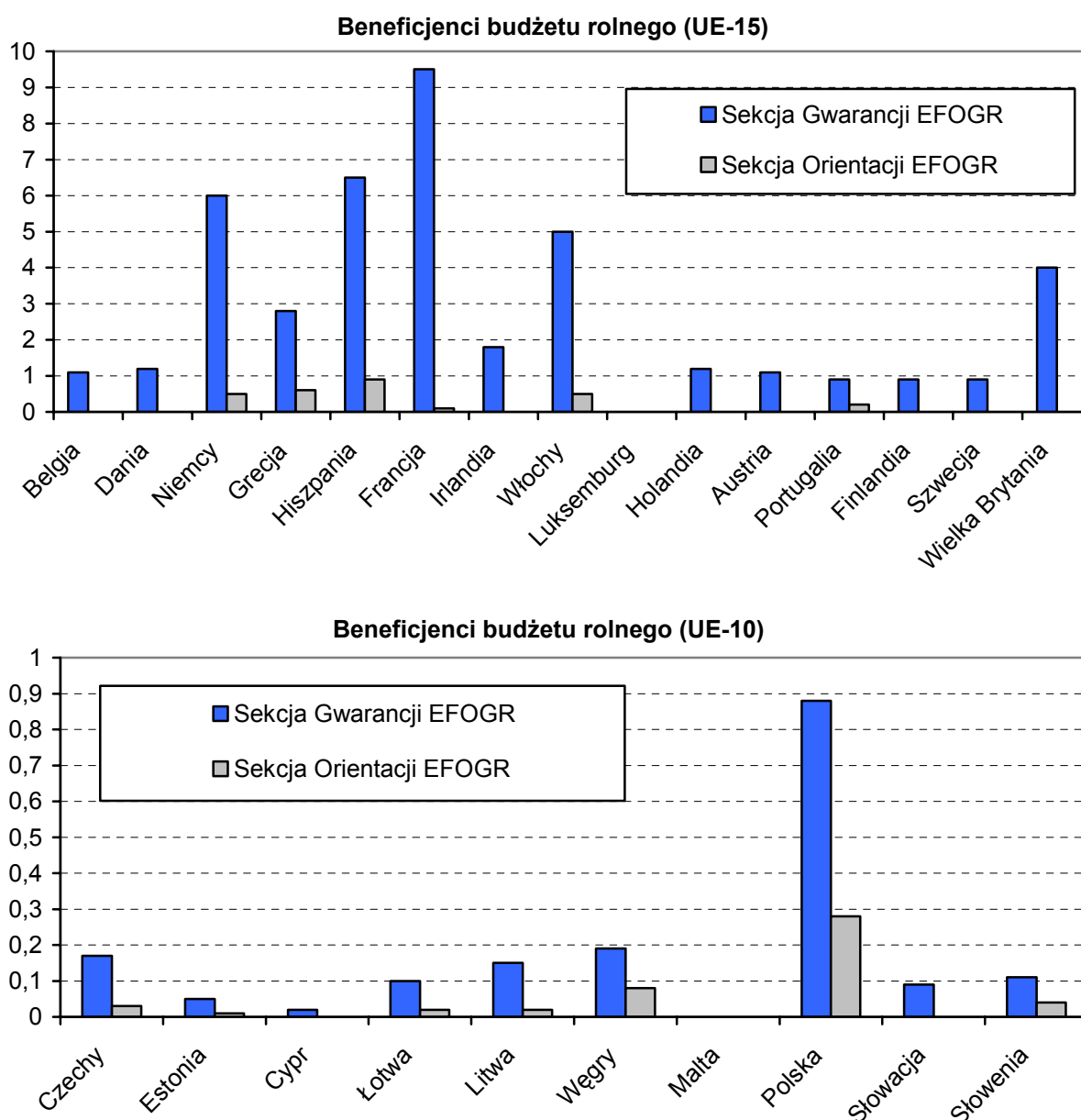
Patrzeć na budżet unijny przez pryzmat pozycji netto państw członkowskich utrudnia reformę budżetu. W trakcie ostatnich negocjacji finansowych w grudniu 2005 roku państwa członkowskie zobowiązały Komisję Europejską na wniosek Wielkiej Brytanii do przeprowadzenia przeglądu budżetu UE w latach 2008/2009, w tym zasad finansowania WPR. W wyniku porozumienia między Francją a Niemcami o utrzymaniu wydatków na I filar na poziomie z 2002 roku do 2013 roku, WPR nie była przedmiotem negocjacji finansowych 2005 roku; pewne zmiany nastąpiły jedynie w II filarze polityki rolnej.

Planowany przegląd budżetu unijnego będzie dyskusją o celach, jakie budżet ma realizować oraz sposobie ich finansowania, a nie negocjacjami o alokacji środków między poszczególne kraje. Wyniki przeglądu będą jednak determinować szczegółowe rozwiązania, które znajdą się w projekcie perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Może więc dojść do istotnych zmian zasad finansowania WPR. Płatnicy netto podkreślają potrzebę obniżenia udziału WPR w budżecie unijnym jako polityki hamującej rozwój UE. We wrześniu Komisja opublikowała dokument do dyskusji (*Issues paper*), będący początkiem procesu konsultacji nad zmianami w budżecie, który ma trwać do kwietnia 2008 roku. W końcu 2008 lub na początku 2009 roku Komisja opublikuje

²⁶ J. Thurston, *Why Europe deserves a better farm policy*, CER, December, 2005.

Białą Księgę – podstawę do rozmów o przeglądzie w oparciu o odpowiedzi państw członkowskich udzielone na pytania zawarte we wcześniej wymienionym dokumencie. Negocjacje nt. przeglądu, czyli dyskusja o zasadach, na jakich powinien zostać oparty budżet UE, będą kontynuowane od listopada 2009 roku już przez nowe Kolegium Komisarzy Komisji Europejskiej.

Rysunek XII.5. Udział państw członkowskich w wydatkach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) w 2004 roku (w mld euro)



Źródło: *New budget priorities for the Common Agricultural Policy, EU Monitor 40, Deutsche Bank Research, November 30, 2006.*

Równocześnie z rozpoczęciem przeglądu budżetu unijnego prowadzona jest ocena funkcjonowania WPR po reformie z 2003 roku, zwana w żargonie unijnym „przełędem zdrowotnym” (*health check*). Komisja została zobowiązana do przygotowania w okresie 2007-2009 raportów analizujących funkcjonowanie zasady wza-

jemnej zgodności (*cross-compliance*), konsekwencje stosowania płatności związanych z produkcją (*partial decoupling*) oraz wybór modelu systemu płatności jednolitych (*Single Payment Scheme*), a także raportów dotyczących niektórych rynków rolnych, głównie mleka i produktów mlecznych. Spójną propozycję zmian WPR Komisja przedstawiła już w Komunikacie (*Communication*), opublikowanym w listopadzie 2007 roku, a następnie przygotowuje projekty rozporządzeń. Planowane jest, że zostaną one przyjęte przez państwa członkowskie jeszcze przed zakończeniem prac obecnego Kolegium Komisarzy.

Widoczny jest pewien brak konsekwencji w działaniach Komisji, która zastrzega, że przegląd WPR to tylko korekta tej polityki po reformie z 2003 roku. Jeśli polityka rolna jest zdrowa i wymaga jedynie niewielkich zmian, jak uzasadnić potrzebę radykalnej reformy finansowania WPR, do której może dojść w ramach przeglądu budżetu? Biorąc pod uwagę długi proces decyzyjny w UE oczywiste jest, że decyzje, jeśli mają dojść do skutku, należy podjąć właśnie w latach 2008/2009, tak by nie doszło do destabilizacji rynków rolnych po 2013 roku.

W ramach przeglądu WPR będą poruszane takie kwestie jak ujednoczenie i uproszczenie zróżnicowanych obecnie w UE-15 systemów płatności jednolitej; zasadność zachowania w niektórych sektorach płatności związanych z produkcją; zwiększenie stopy modulacji²⁷ z obecnych 5 do 13%; dalsza redukcja instrumentów interwencji na rynku i ograniczeń produkcyjnych, w tym likwidacja kwot mlecznych; wprowadzenie instrumentów łagodzących nieuniknione ryzyko obecne w działalności rolnej.

Większość spraw poruszanych w trakcie przeglądu WPR odnosi się do instrumentów obowiązujących w starych państwach członkowskich, np. modulacja obejmie nowe państwa członkowskie dopiero po osiągnięciu poziomu 100% płatności UE-15. Jeśli jednak Polska nie weźmie udziału w tej dyskusji już teraz, znajdzie się w sytuacji jak podczas reformy WPR 2003 roku, kiedy nie mogła wpływać na podejmowane decyzje, a po 1 maja 2004 roku musiała dostosować się do nich.

XII.4. Płatności bezpośrednie w polityce rolnej UE

Protekcjna polityka rolna Unii Europejskiej jest wypadkową działania różnych grup interesów (producentów, przetwórców, państw członkowskich) oraz zasłóści historycznych i warunków klimatyczno-geograficznych panujących w Europie. Zobowiązania międzynarodowe oraz ograniczenia budżetowe (przedstawione w pkt. XII.3) zmuszają UE do przeprowadzania ciągłych zmian Wspólnej Polityki Rolnej. Zmiany te idą konsekwentnie w kierunku zastąpienia bogatego instrumentarium WPR płatnościami bezpośrednimi, służącymi wsparciu dochodów rolniczych. Wywiera to wpływ na decyzje podejmowane przez rolników odnośnie kierunku aktywności rolniczej. Póki jednak nie zostanie jasno określone, jaką rolę ma pełnić WPR, tj. czy

²⁷ W 2003 roku zadecydowano, że kolejno 3% płatności w 2005 roku, 4% w 2006 roku i 5% w latach 2007-2012 powyżej progu 5000 euro będzie podlegało przesunięciu na instrumenty rozwoju obszarów wiejskich II filara WPR (tzw. modulacja obowiązkowa). Jednocześnie przyjęto zasadę, że 80%, a w przypadku Niemiec 90% środków uwolnionych na skutek modulacji pozostanie w państwie, z którego pochodzą, co znacznie ograniczyło wpływ tego instrumentu na redystrybucję między krajami członkowskimi. Nowe kraje członkowskie nie podlegają modulacji aż do zrównania poziomu płatności bezpośrednich z poziomem płatności w UE-15.

płatności powinny wspierać konkurencyjność gospodarstw rynkowych, czy pełnić rolę socjalną dla wszystkich rolników, dyskusje o celowości zachowania tej formy wsparcia są nieefektywne.

XII.4.1. Rola płatności bezpośrednich w obecnej polityce

XII.4.1.1. Rys historyczny

W roku 1962, czyli pięć lat po Traktacie Rzymskim stanowiącym Europejską Wspólnotę Gospodarczą, rolnictwo zostało potraktowane jako wyłączna kompetencja Wspólnoty, co stało się przesłanką do utworzenia Wspólnej Polityki Rolnej. Stawiając sobie następujące cele: wzrost produkcji rolnej, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego państw członkowskich, wzrost dochodów rolniczych oraz wysoką jakość żywności po racjonalnych cenach dla konsumentów, polityka ta uformowała się poprzez stosowanie takich instrumentów jak wsparcie cen rynkowych (ceny gwarantowane, system interwencji rynkowej, subsydia eksportowe) i ochronę granic (taryfy i kwoty importowe). Konsekwencją był zbyt wysoki poziom zapasów publicznych w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, wzrost wydatków na cele rolne z budżetu unijnego oraz krytyka na forum międzynarodowym za zakłócanie handlu międzynarodowego (poprzez stosowanie subsydiów eksportowych). Ponadto, wykorzystanie wsparcia cen, które obciążało głównie konsumentów, zaprzęcało jednemu z podstawowych celów WPR, jakim było zapewnienie żywności po racjonalnych cenach.

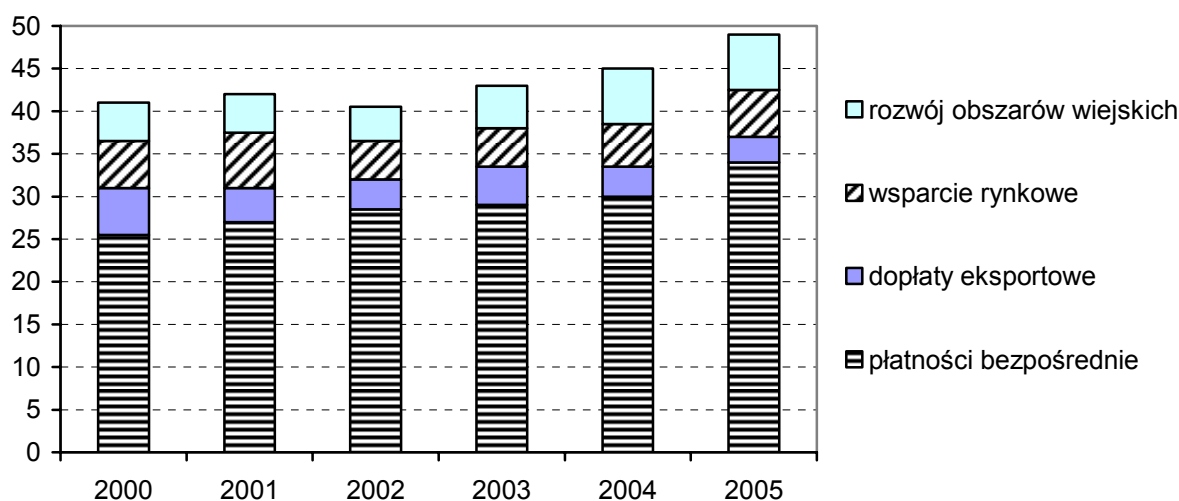
Negocjacje w ramach GATT/WTO zmusiły ówczesną UE do przeprowadzenia w 1992 roku radykalnej zmiany WPR (zwanej reformą MacSharry'ego). Jej główne rozwiązania to ograniczenie wsparcia cen rynkowych, obniżka taryf importowych oraz wprowadzenie płatności bezpośrednich jako rekompensaty dla rolników za niższe ceny i dochody (stąd początkowo zwane płatnościami kompensacyjnymi). Reforma z 1992 roku związała istotną część wsparcia rolnictwa z ziemią, a nie jak było dotąd z produkcją, coraz większego znaczenia nabierało „co” rolnik produkuje, a nie „ile”. Kierunek ten był kontynuowany w kolejnej reformie WPR (Agenda 2000), poprzez wprowadzenie w latach 2000-2002 dodatkowych redukcji cen gwarantowanych oraz wzrost poziomu płatności bezpośrednich częściowo niezwiązanych z produkcją (*decoupling*).

Dalsze zmiany WPR zostały ustanowione w latach 2003-2004 i stopniowo realizowane od 2005 roku do chwili obecnej. Rewizja systemu płatności w 2003 roku była odpowiedzią na krytykę reformy z 1992 roku, kiedy płatności, których większość była związana z produkcją, dalej stymulowały rolników do zwiększania produkcji. W 2003 roku dotychczasowe płatności zostały połączone w jednolitą płatność (*single payment*), a co najistotniejsze, oddzielone od produkcji bieżącej (Komisja Europejska już wówczas postulowała całkowite oddzielenie – *full decoupling*) i związane z produkcją historyczną (na podstawie poziomu wsparcia w latach 2000-2002). Zreformowano niektóre sektory rolne, jak mleka i produktów mlecznych, zbóż, nasion oleistych, roślin wysokobiałkowych, wołowiny, owiec, a w kolejnej fazie oliwy z oliwek, bawełny i cukru (dalsze obniżki cen gwarantowanych i ograniczenie instrumentów rynkowych). Reforma wprowadziła powiązanie płatności z przestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), obejmującej ochronę środowiska naturalnego, dbałość o jakość żywności oraz dobrostan zwierząt. Wdrożono mechanizm modulacji, który obejmował rolników otrzymujących płatności powyżej 5000 euro rocznie i pozwalał

na przesunięcie części płatności na rozwój obszarów wiejskich (II filar WPR). Modułacja w ramach Agendy 2000 mogła być stosowana przez państwa członkowskie dobrowolnie, wraz z reformą z 2003 roku potraktowana została jako obowiązkowa dla wszystkich państw.

Różne formy płatności bezpośrednich (historyczne, powierzchniowe, związane lub nie z produkcją) stały się dominującym elementem instrumentarium WPR. W roku finansowym 2000 (odzwierciedla płatności za 1999 rok) płatności wynosiły 25,5 mld euro, co stanowiło 63,0% wydatków rolnych w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*). W 2004 roku wzrosły do 29,8 mld euro (68,4% funduszu rolnego)²⁸ (rys. XII.6).

Rysunek XII.6. Wydatki z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej na różne formy wsparcia rolnictwa w latach 2000-2005 (w mld euro)



Źródło: Annex 2: Report on the distribution of direct aid to the producers (Financial year 2005), European Commission, www.ec.europa.eu/agriculture/funding/index_en.htm.

Do roku 2013 poziom płatności bezpośrednich w budżecie rolnym nie ulegnie zmianie (wynik porozumienia Francji i Niemiec z 2002 roku). Około 2010 roku spodziewane jest uruchomienie mechanizmu dyscypliny finansowej²⁹, który może nieznacznie zmniejszyć pulę płatności przeznaczoną dla UE-15.

XII.4.1.2. Udział płatności bezpośrednich w dochodach rolniczych

Wspólna Polityka Rolna stawia sobie za cel zapewnienie odpowiedniego standardu życia rolnikom i ich rodzinom. Według danych Eurostatu³⁰ w większości państw członkowskich UE wystąpił od lat dziewięćdziesiątych wzrost dochodów rolniczych,

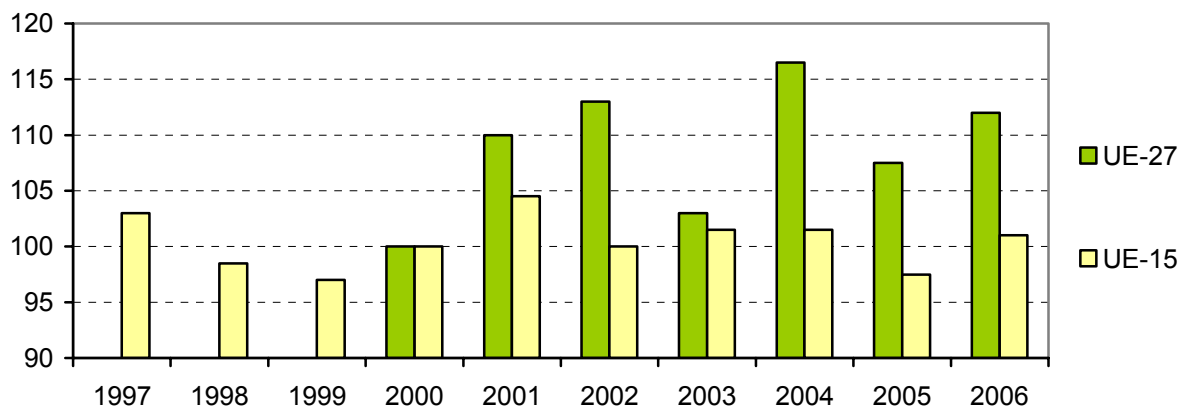
²⁸ Annex 2: Report on the distribution of direct aid to the producers (Financial year 2005), European Commission, www.ec.europa.eu/agriculture/funding/index_en.htm.

²⁹ Mechanizm dyscypliny finansowej – mechanizm obowiązujący w latach 2007-2013. Może być wykorzystany tylko w sytuacji, gdy pula płatności bezpośrednich przyznanych rolnikom w danym roku przekroczy ustalony w budżecie rolnym limit.

³⁰ Agriculture. Main statistics 2005-2006, Pocketbook, Eurostat, European Communities, 2007.

który na ogół jest kontynuowany (rys. XII.7). Największy był w nowych państwach członkowskich oraz takich krajach UE-15 jak Wielka Brytania, Portugalia, Niemcy, Austria, Dania (dochód w 2006 roku w porównaniu do 2000 roku); najmniejszy natomiast w Grecji, Włoszech i Irlandii.

Rysunek XII.7. Dynamika zmian dochodów rolniczych w UE latach 1997-2006 (w procentach, 2000 = 100)



Źródło: *Agriculture. Main statistics 2005-2006. Pocketbook, Eurostat, European Communities, 2007.*

Biorąc pod uwagę cały sektor rolny, dochód gospodarstwa rolnego wzrósł z 9045 euro w latach 1991-1993 do 14 713 euro w latach 1999-2001 (rocznie o 6,27%). Dla porównania, dochód przypadający na zatrudnionego w całej gospodarce wzrósł tylko o 3,18% (tab. XII.1). Jednakże, absolutny poziom dochodu z rolnictwa na jednostkę pracy w rodzinie (*family work unit*) wynosi połowę dochodu w całej gospodarce. Dlatego też wielu rolników rezygnuje z rolnictwa lub szuka alternatywnych źródeł dochodu. Około 83% pracujących w gospodarstwach w 2004 roku w UE było tylko częściowo zatrudnionych w gospodarstwie rolnym³¹.

Tabela XII.1. Porównanie dochodów rodzinnych gospodarstw rolniczych z dochodami gospodarstw w całej gospodarce (przed opodatkowaniem) (w euro)

Wyszczególnienie	1991-1993 średnio	1999-2001 średnio	Roczny wzrost w procentach
Dochód gospodarstwa rolnego	9 045	14 713	6,27
Dochód przypadający na zatrudnionego w całej gospodarce	24 477	31 437	3,18

Źródło: R. Wichern, *Economics of the Common Agricultural Policy, Economic Papers No 211, European Commission, DG ECOFIN, August 2004.*

Wraz ze zmianą subsydiowania rolników ze wsparcia cen rynkowych na płatności bezpośrednie wzrasta udział płatności w dochodzie rolniczym (od 29% w 1998 roku do 38% w 2006 roku³²). Wprowadzone instrumenty towarzyszące, jak wspieranie

³¹ R. Wichern, *Economics of the Common Agricultural Policy*, op. cit.

³² *Agriculture. Main statistics 2005-2006*, op. cit.

działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) stały się dodatkowym źródłem dochodu. Tak więc jedną z konsekwencji reformy WPR okazało się uzależnienie rolników od polityki rolnej.

Przykładowo, w Irlandii w latach 1991-1993 płatności bezpośrednie stanowiły 12,1% ogólnych przychodów rolniczych (*total agricultural revenue*) i 22,4% dochodu rolniczego (*farm income*), głównie dzięki płatnościom za zwierzęta na obszarach ONW, premii owczej „starego typu” i płatnościom podstawowym na krowy mamki. W 1996 roku płatności stanowiły 26% ogólnych przychodów rolniczych i 44% dochodu rolniczego³³. Można więc wnioskować, że gospodarstwa rolne coraz bardziej uzależniają się od płatności, nie mając bodźców do uzyskania wystarczającego zysku ze sprzedaży na rynku. W ten sposób podtrzymywane są gospodarstwa, które w warunkach rynkowych prawdopodobnie by zbankrutowały.

Podczas gdy francuskie rolnictwo generuje przychód ze sprzedaży dóbr i usług w wysokości 11,5 mld euro rocznie, rolnicy francuscy otrzymują średnio między 11-12 mld euro wsparcia, w tym 8-9 mld euro w postaci płatności bezpośrednich. Wsparcie bezpośrednie i pośrednie stanowi około 60% przychodu francuskich gospodarstw rolnych. Pomimo pomocy w ramach WPR, wiele francuskich gospodarstw nie może wygenerować wystarczających środków utrzymania. Według raportu INRA z 2001 roku 40% gospodarstw wytworzyło dochód (liczony na pełnozatrudnionego) równy lub niższy niż gwarantowana pensja minimalna we Francji, a 20% wytworzyło dochód poniżej tego minimum³⁴.

Zróznicowane korzyści z płatności bezpośrednich wynikają głównie z odmiennego poziomu wsparcia poszczególnych sektorów rolnych. Przejście ze wsparcia cen rynkowych do płatności związanych z produkcją wprawdzie zmniejszyło intensywność produkcji, ale nie zmniejszyło negatywnego wpływu na strukturę produkcji. Wprowadzenie pełnego oddzielenia od produkcji ma sprzyjać zmianie kierunków produkcji i zorientowaniu rolników na potrzeby rynku, a nie subsydia. W roku 2003 najsilniej wspieranym sektorem w UE były uprawy polowe oraz mięsny chów bydła (odpowiednio 37,9 i 18,2% wszystkich wydatków na rolnictwo). Pozostałe sektory subsydiowano na znacznie niższym poziomie: w dziale roślinnym najwyżej wspierano oliwę z oliwek (5,3%) oraz owoce i warzywa (3,5%), natomiast w dziale zwierzęcym mleko i produkty mleczne (6,3%) oraz mięso kozie i owcze (4,7%)³⁵.

Według Goraja³⁶ dochody gospodarstw w UE o typie mieszanym (roślinno-zwierzęcym) pochodziły w 2003 roku w całości z płatności bezpośrednich, w gospodarstwach utrzymujących zwierzęta systemem wypasowym płatności stanowiły 96,7% dochodu, a w gospodarstwach upraw polowych 90,2%. Najmniej uzależnione od płatności były gospodarstwa ogrodnicze i winiarskie – odpowiednio 4,2 i 12,5% (rys. XII.8).

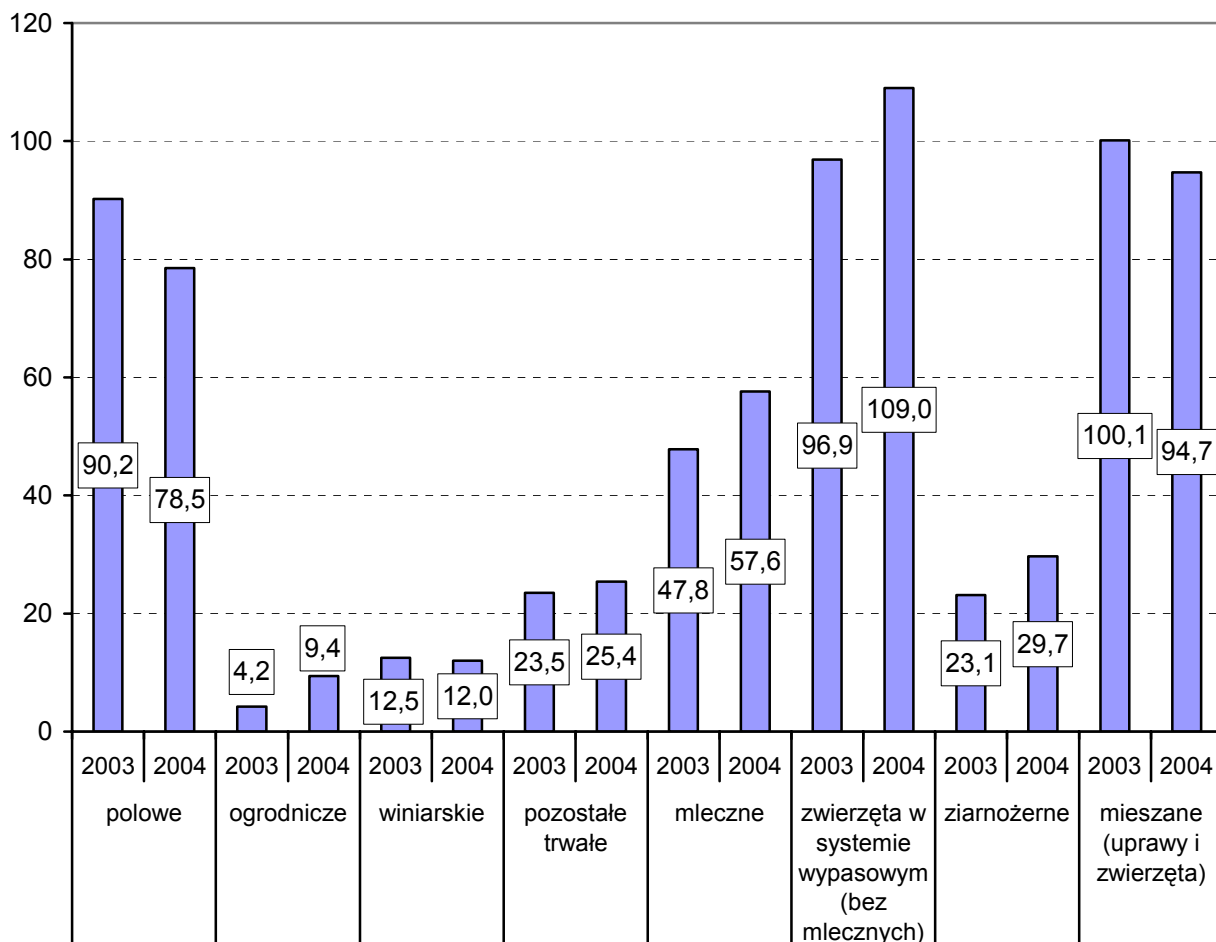
³³ J. P. Frawley, M. Keeney, *The impact of direct payments on farm income distribution*, Project no. 4656, www.teagasc.org/research/reports/ruraldevelopment/4656/eopr-4656.htm, 2000(?).

³⁴ I. Biagotti et al., *Agricultural subsidies: post mortem of an unequal system*, Agir ici_report, November 2005.

³⁵ *Allocation of 2003 EU expenditure by Member State*, European Commission, Budget, 2004, www.europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports-en.htm.

³⁶ L. Goraj, *Udział płatności w tworzeniu dochodów gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej*, Warszawa, czerwiec 2006, ekspertyza wykonana na zlecenie UKIE.

Rysunek XII.8. Udział płatności ogółem w dochodzie z rodzinnego gospodarstwa rolnego według typów rolniczych gospodarstw funkcjonujących w UE w latach 2003-2004 (w procentach)

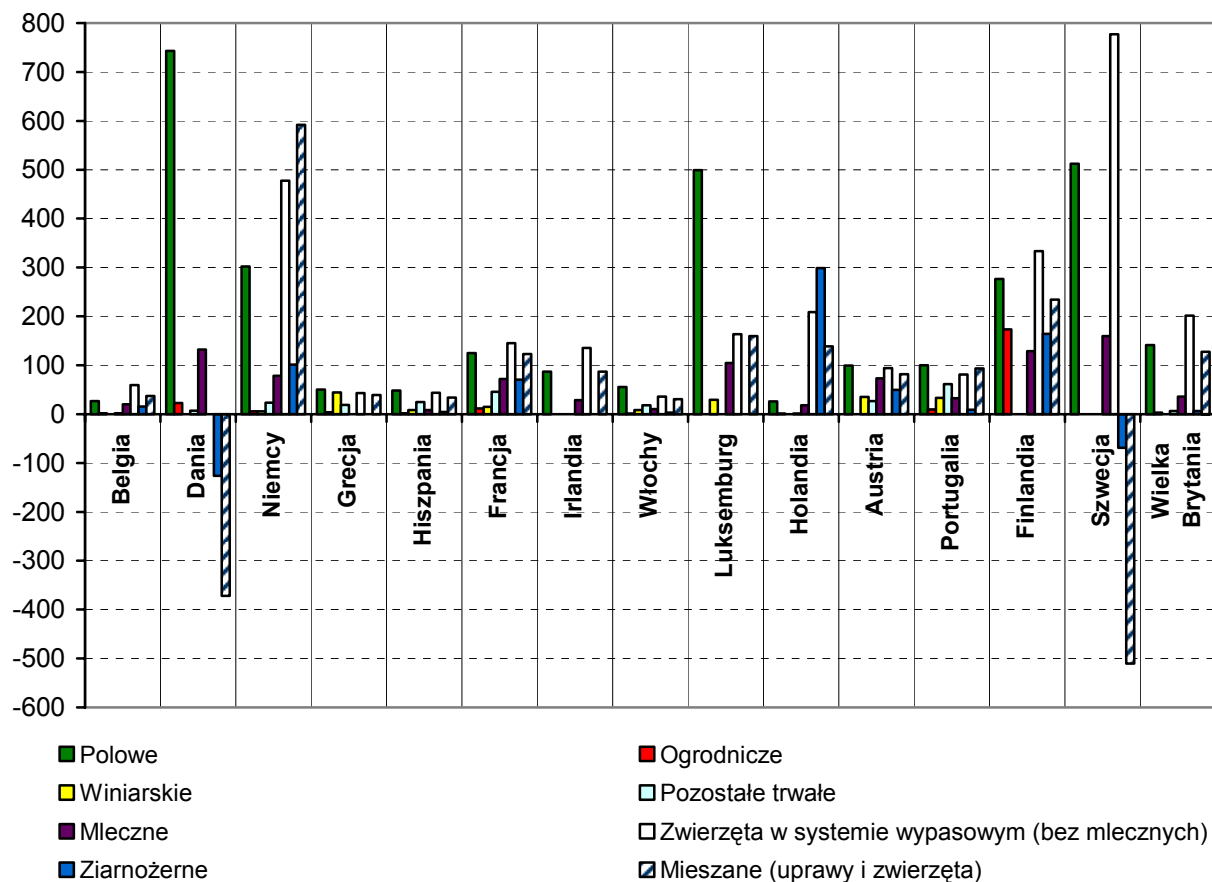


Źródło: L. Goraj, *Udział płatności w tworzeniu dochodów gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej*, Warszawa, czerwiec 2006, ekspertyza wykonana na zlecenie UKIE.

Udział płatności bezpośrednich w dochodach rolniczych jest jeszcze bardziej zróżnicowany, gdy uwzględnia się różne typy gospodarstw w poszczególnych krajach członkowskich (rys. XII.9). W gospodarstwach mieszanych w Danii i Szwecji w 2003 roku płatności nie były w stanie wyrównać poniesionych strat, a w siedmiu pozostałych badanych krajach dochód uzyskano tylko dzięki otrzymanym płatnościom. Także w Danii i Szwecji płatności nie były w stanie wyrównać strat ponoszonych w gospodarstwach specjalizujących się w chowie trzody i drobiu. Rolnicy posiadający ten sam typ gospodarstw w trzech innych krajach uzyskali dochód wyłącznie dzięki dopłatom. W gospodarstwach specjalizujących się w uprawach polowych i w chowie zwierząt żywionych systemem wypasowym (bydło opasowe i owce) w dziewięciu badanych krajach dochód był w pełni uzależniony od płatności. W gospodarstwach specjalizujących się w uprawie roślin trwałych oraz warzyw i kwiatów (z wyjątkiem Finlandii) płatności jedynie uzupełniały uzyskane dochody³⁷.

³⁷ Ibidem.

Rysunek XII.9. Relacja wartości subsydiów do dochodów gospodarstw rolnych w państwach członkowskich UE w 2003 roku według typów rolniczych (w procentach)



Źródło: L. Goraj, *Udział płatności w tworzeniu dochodów gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej*, Warszawa, czerwiec 2006, ekspertyza wykonana na zlecenie UKIE.

Biorąc pod uwagę przedstawione dane należy postawić pytanie, czy w przypadku gdy płatności bezpośrednie stanowią tak istotną część dochodów rolniczych w UE, szczególnie niektórych typów gospodarstw, możliwe jest ich funkcjonowanie bez tego rodzaju wsparcia. Wyniki Goraja wskazują na bardzo zróżnicowaną skalę koniecznego wzrostu wartości produkcji sprzedanej dla zniwelowania skutków zaprzestania wsparcia gospodarstw rolnych w formie płatności. Największy przyrost wartości produkcji musiałby dokonać się w gospodarstwach utrzymujących zwierzęta żywione w systemie wypasowym, w gospodarstwach polowych i gospodarstwach mieszanych. Natomiast w gospodarstwach ogrodniczych i w gospodarstwach z uprawami trwałymi wymagany wzrost wartości produkcji sprzedanej byłby niewielki.

W kontekście ewentualnej likwidacji płatności bezpośrednich należy zadać pytanie, czy biorąc pod uwagę sytuację na rynkach unijnym i międzynarodowym, w ogóle możliwy jest wzrost produkcji rolnej rekompensujący brak płatności w kolejnych latach. Według prognoz Komisji Europejskiej na lata 2007-2014³⁸ sytuacja na większości rynków rolnych, z wyjątkiem wołowiny, będzie pomyślna i nastąpi wzrost do-

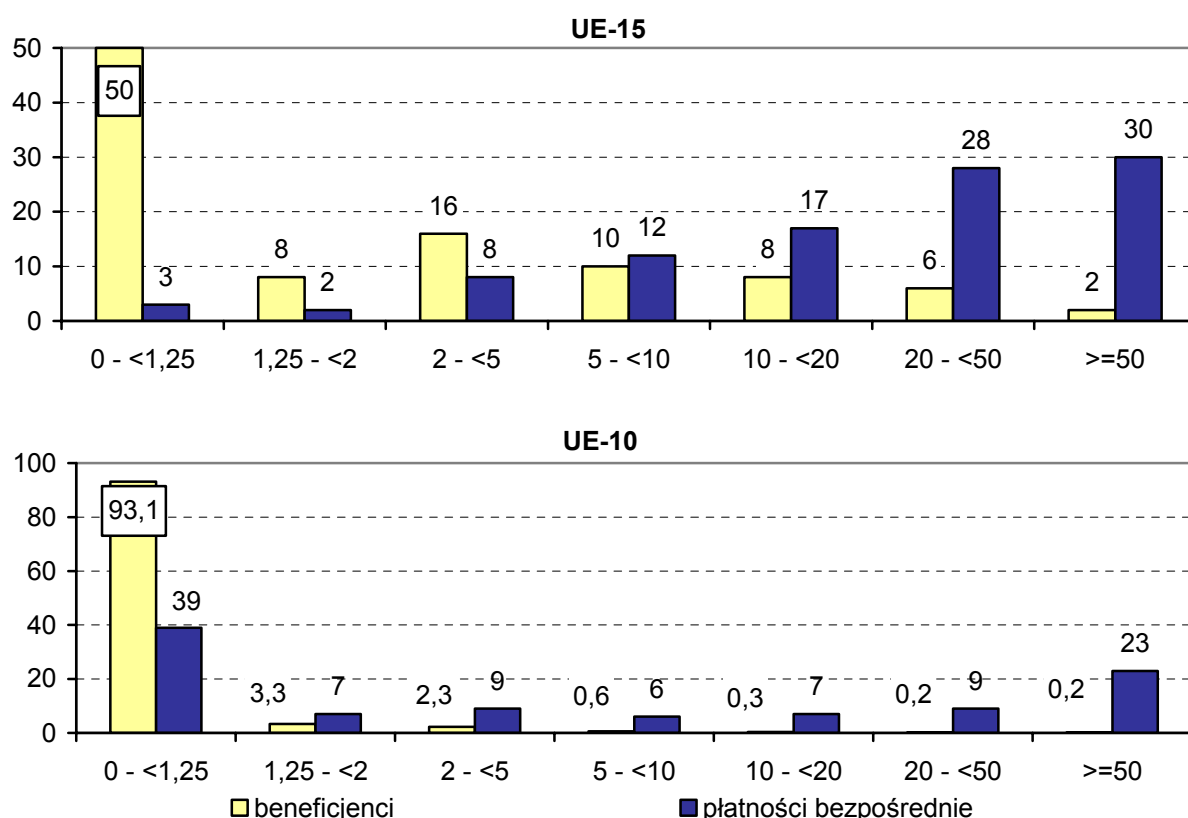
³⁸ *Prospects for agricultural markets and income in European Union, 2007-2014*, European Commission, July 2007, www.ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2007a/index_en.htm.

chodów rolniczych w UE-27 do 21% w kategoriach rzeczywistych i na jednostkę pracy (9,9% dla UE-15, 24,9% dla UE-10 oraz 71,8% dla UE-2). Prognozy OECD na lata 2007-2014 potwierdzają ten kierunek zmian³⁹. Prognozy te nie uwzględniają jednak wpływu ewentualnych zmian w wyniku negocjacji w ramach WTO (Runda Doha) oraz przeglądu budżetu unijnego, który może doprowadzić do kolejnej reformy WPR.

XII.4.1.3. Dystrybucja płatności bezpośrednich między beneficjentami

Wsparcie w formie płatności bezpośrednich przyznawane jest w UE na podstawie powierzchni użytkowanej ziemi oraz liczby utrzymywanych zwierząt. Dlatego też rozdział płatności między beneficjentami odzwierciedla głównie różnice powierzchni gospodarstw (rys. XII.10), z czego wynika zróżnicowanie w obrębie państw członkowskich i między nimi. W UE-15 około 20% beneficjentów otrzymuje 80% płatności, w UE-10 występują podobne proporcje, tj. około 93% beneficjentom przyznawane jest 39% płatności⁴⁰.

Rysunek XII.10. Udział gospodarstw poszczególnych grup obszarowych w ogólnej liczbie gospodarstw i ich udział w ogólnej kwocie płatności bezpośrednich w roku finansowym 2005 (w procentach)



Źródło: Annex 2: Report on the distribution of direct aid to the producers (Financial year 2005), European Commission, www.ec.europa.eu/agriculture/funding/index_en.htm.

³⁹ OECD-FAO Agricultural Outlook 2007-2016, op. cit.

⁴⁰ *New budget priorities for the Common Agricultural Policy*, op. cit.

W przypadku wprowadzenia maksymalnego limitu płatności na gospodarstwo w ciągu roku (*capping*) w wysokości 300 tys. euro, jak proponowała Komisja Europejska w 2002 roku, tylko 0,04% gospodarstw w UE-25 podlegałoby temu ograniczeniu (tab. XII.2). Dopiero limit na poziomie 50 tys. euro zmienia nieco sytuację. Ograniczeniami zostałyby wówczas objęte gospodarstwa w Wielkiej Brytanii (11,5%), Francji (7,3%) i Danii (6,9%), a w nowych państwach członkowskich w Czechach (7,0%) i na Słowacji (4,3%).

Nierównomierna dystrybucja płatności bezpośrednich między dużymi i małymi gospodarstwami rolnymi budzi krytykę. Trzeba jednak pamiętać, że wprowadzenie płatności miało rekompensować spadek dochodów na skutek obniżki cen produktów rolnych. Jest więc oczywiste, że duże gospodarstwa, które produkowały więcej niż małe, były bardziej zagrożone utratą dochodów, dlatego otrzymywały wyższą kompensację. Obecnie, gdy płatności utraciły już swój pierwotny charakter i stały się płatnościami dochodowymi, w pierwszej kolejności należałoby odpowiedzieć na pytanie, jaką powinny pełnić rolę, tj. wspierać konkurencyjność ograniczonej liczby beneficjentów czy pomagać wszystkim rolnikom i realizować cele społeczne. Dopiero w drugiej kolejności należy zastanawiać się nad ewentualną zmianą kryteriów dystrybucji płatności.

Silne subsydiowanie sektora zbożowego (por. pkt. XII.4.1.2) oraz dużych gospodarstwach rolnych ma istotne konsekwencje regionalne. Jedną z nich jest ujemna korelacja między poziomem wsparcia a potrzebami. Subsidia pogłębiają różnice w dochodzie rolniczym: rolnicy z regionów uzyskujących najwyższe dochody otrzymują także największą pomoc w postaci płatności. Ma to także wpływ na wartość ziemi. Większość korzyści płynących z płatności powierzchniowych kapitalizowana jest w postaci wzrastającej wartości ziemi i dzierżawy, zwiększając dochody właścicieli ziemi oraz zwiększając koszty dzierżawców (problem ten, charakterystyczny dla większości krajów OECD stosujących płatności powierzchniowe, przedstawiono w pkt. XII.4.1.2). Dobrym przykładem jest brytyjski paradoks występujący w ostatnich dekadach, w których następuje gwałtowny spadek dochodu rolniczego wraz ze zwiększającą się wartością ziemi. Średnia cena ziemi w Wielkiej Brytanii podwoiła się od 1993 roku, natomiast opłata dzierżawcza wzrosła o więcej niż 90%⁴¹. Według OECD około 46% wartości płatności powierzchniowych jest kapitalizowana w wartości ziemi⁴².

Obecna polityka Komisji Europejskiej zmierza do zmiany zasad dystrybucji płatności bezpośrednich, co można obserwować w obecnie przeprowadzanych reformach rynków rolnych. Przykładowo wprowadzenie płatności oddzielonych od produkcji na rynku warzyw i owoców umożliwia inny niż dotychczas podział wsparcia unijnego. Także stosowany w UE-15 system płatności bezpośrednich (*Single Payment Scheme – SPS*), ale głównie jego regionalna odmiana, sprzyja redystrybucji płatności między beneficjentami. Możliwość handlowania prawami do płatności w ramach SPS również stwarza pewną elastyczność w przemieszczaniu się tych praw, a co za tym idzie, płatności między regionami. Jest to narzędzie sprzyjające zmianom struktury agrarnej w państwach członkowskich. Dodatkowo mechanizm modulacji, obejmujący rolników otrzymujących więcej niż 5000 euro rocznie, ułatwia pewne zbilansowanie dystrybucji płatności.

⁴¹ *Spotlight on subsidies. Cereal injustice under the CAP in Britain*, Oxfam Briefing Paper 55, Oxfam GB, January 2004.

⁴² *Agricultural policies in OECD countries: a positive agenda*, op. cit.

Tabela XII.2. Wielkość oraz podział płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi w 2005 roku

Kraj	Ogółem płatności bezpośrednie w mln euro	Liczba gospodarstw w tysiącach	Procent gospodarstw otrzymujących płatności bezpośrednio w wysokości		
			< 5 tys. euro	> 50 tys. euro	> 300 tys. euro
Belgia	451	43,3	44,71	2,29	0,00
Czechy	213	18,7	75,23	7,01	0,11
Dania	886	52,4	38,65	6,92	0,10
Niemcy	4 961	330,6	46,75	4,12	0,50
Estonia	21	19,0	95,99	0,21	0,00
Grecja	1 460	835,8	91,30	0,04	0,00
Hiszpania	4 476	904,1	78,02	1,13	0,02
Francja	7 515	435,2	35,05	7,25	0,01
Irlandia	1 209	127,9	45,34	1,65	0,00
Włochy	3 692	1 419,1	89,40	0,52	0,02
Cypr	7,9	34,3	99,68	0,00	0,00
Łotwa	25	68,1	99,21	0,01	0,00
Litwa	82	238,2	99,43	0,03	0,00
Luksemburg	27	2,0	27,40	2,54	0,00
Węgry	316	203,4	95,30	0,40	0,01
Malta	0,35	4,8	100,00	0,00	0,00
Holandia	542	96,9	66,4	0,67	0,01
Austria	650	131,8	68,1	0,23	0,01
Polska	704	1 386,1	99,4	0,03	0,00
Portugalia	532	234,3	92,9	0,78	0,01
Słowenia	25	57,4	99,8	0,00	0,00
Słowacja	83	12,3	85,4	4,29	0,00
Finlandia	482	67,7	51,6	0,43	0,00
Szwecja	662	59,4	49,4	3,30	0,02
Wielka Brytania	3 478	162,6	39,1	11,46	0,26
UE-25 (razem/średnio)	32 501	6 945,5	81,46	1,39	0,04

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Agra Facts No. 20, 09/03/07, Agra-Europe, 2007: Annex 1. Report on the distribution of direct aid to the producers (Financial year 2005), European Commission, www.ec.europa.eu/agriculture/funding/index_en.htm.

Obawiając się wzrastającej krytyki wsparcia głównie dużych gospodarstw i właścicieli ziemi, Komisja Europejska podjęła inicjatywę oficjalnego publikowania informacji o beneficjentach WPR. Obecnie państwa członkowskie zamieszczają tę informację na stronach internetowych dobrowolnie⁴³, a od 2009 roku udostępnianie danych będzie obowiązkowe.

XII.4.2. Przyszłość płatności bezpośrednich

Truizmem byłoby mówienie o wzrastającym zainteresowaniu Europejczyków rolnictwem i jakością żywności. To głównie zagrożenia płynące z rozprzestrzeniania się chorób zwierzęcych (np. BSE, pryszczycyca) zwiększyły uwagę konsumentów na to, jak daleko przemysł rolno-spożywczy jest zdolny ograniczyć koszty produkcji żywności bez zwracania uwagi na jej jakość i zdrowie konsumentów. Ludzie stali się także świadomi postępujących zniszczeń środowiska naturalnego, spowodowanych rolnictwem przemysłowym (zanieczyszczenie wody i gleby, erozja gleby, emisja gazów cieplarnianych, zanik bioróżnorodności). Wynikająca z tego krytyka polityki rolnej UE jest słuszna, lecz nie powinna prowadzić do likwidacji WPR, a jedynie jej kolejnych zmian.

XII.4.2.1. Płatności bezpośrednie w kontekście reformy z 2003 roku

Zmiany unijnej polityki rolnej zmierzają w dobrym kierunku. Ewolucja WPR w latach 1986-2005 doprowadziła do ograniczenia wsparcia rolnictwa, zmniejszenia poziomu opodatkowania konsumentów (wynikające z polityki rolnej opodatkowanie każdego euro wydanego przez konsumentów na żywność obniżyło się z 37 do 19 centów) oraz do redukcji zakłóceń produkcji i handlu międzynarodowego, głównie poprzez zmianę instrumentarium polityki rolnej (udział wsparcia związanego z najbardziej szkodliwymi dla handlu instrumentami zmniejszył się z 97 do 63%)⁴⁴.

Reforma WPR z 2003 roku oceniana jest jako kolejny krok na drodze kontynuacji zmiany polityki wsparcia rolnictwa i rozwiązywania problemów powstałych na skutek poprzednich reform. Do jej najkorzystniejszych elementów można zaliczyć:

- kontynuowanie konwersji wsparcia cenowego na płatności bezpośrednie, w większości niezwiązane z produkcją rolną,
- przekształcenie istniejących poprzednio kilkunastu rodzajów płatności na różnych rynkach rolnych w jedną pojedynczą płatność (*single payment*), nie związaną z produkcją,
- obowiązkowe powiązanie płatności z zasadą przestrzegania wymogów ochrony środowiska, jakości żywności i dobrostanu zwierząt (*cross-compliance*),
- kontynuację rozwoju polityki strukturalnej w ramach II filara WPR, poprzez wsparcie rolników sprzedających produkty żywnościowe lepszej jakości oraz przejściowe formy pomocy rolnikom przystosowującym się do wyższych standardów unijnych w zakresie ochrony środowiska i innych wymogów.

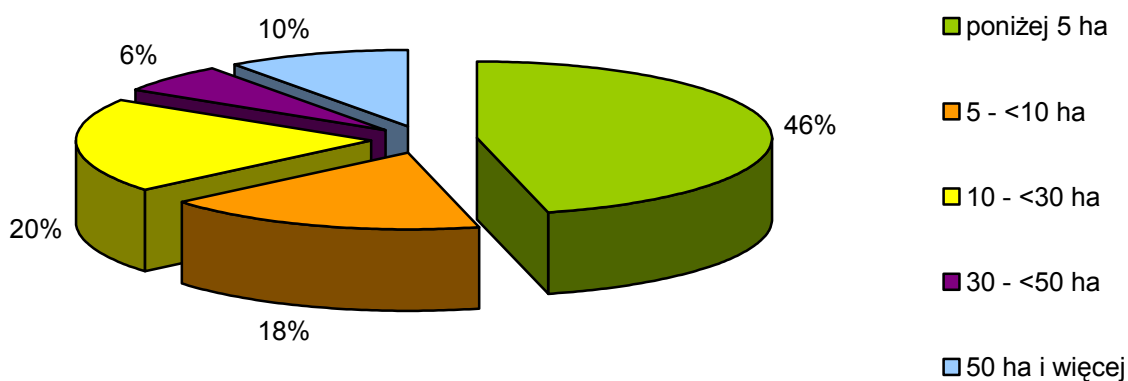
Niepowodzeń skuteczności WPR można doszukiwać się w próbie pogodzenia przeciwstawnych celów: zachowania konkurencyjności gospodarstw rolnych oraz wsparcia małych i średnich gospodarstw. Gospodarstwa konkurencyjne to zazwyczaj

⁴³ Informacje te, także dotyczące polskich beneficjentów, można znaleźć na stronach Komisji Europejskiej (www.ec.europa.eu/agriculture/funding/index_en.htm) lub www.farmsubsidy.org.

⁴⁴ G. Anania, *Multilateral negotiations...*, *op. cit.*

duże obszarowo gospodarstwa, produkujące żywność standardową w dużych partiach. Z kolei małe i część średnich gospodarstw to bufor socjalny, który ułatwia przetrwanie w sytuacji braku alternatywnych źródeł dochodu i słabo rozwiniętego systemu socjalnego. Przy ogromnym zróżnicowaniu rolnictwa unijnego propagowanie idei wielofunkcyjnego modelu rolnictwa unijnego (*multifunctionality*) jest słuszne, lecz bardzo kosztowne, zakłada bowiem nie tylko dostarczanie żywności, ale także dóbr publicznych („zielonych usług”). Małe i średnie gospodarstwa rodzinne mogą produkować produkty wysokiej jakości, ale czy będą w stanie konkurować z bardziej efektywnymi producentami z Brazylii czy USA, wytwarzającymi dzięki dużej skali produkty po niższych kosztach? W Europie najwięcej jest małych i średnich gospodarstw, a udział gospodarstw o powierzchni powyżej 50 ha wynosi jedynie 10% (rys. XII.11).

Rysunek XII.11. Struktura gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej w 2005 roku



Źródło: *Agricultural statistics, 1995-2005, Eurostat Pocketbooks, 2007 edition, European Communities, 2007.*

Spadek liczby gospodarstw rolnych jest naturalną tendencją, występującą w całej UE. Zdaniem niektórych ekonomistów, główną przyczyną wzrostu produktywności pracy w rolnictwie jest odpływ pracowników, podczas gdy stosunkowo wysokie nakłady kapitału nie zawsze prowadzą do tego wzrostu. Ponieważ wzrost powierzchni gospodarstw jest zasadniczym czynnikiem zwiększenia efektywności, polityka rolna powinna stymulować zmiany strukturalne w rolnictwie. Można wręcz postawić tezę, że jeśli nakłady pracy nie decydują o efektywności rolnictwa, to proces odpływu części zatrudnionych w rolnictwie jest nie tylko nieunikniony, ale wręcz pożądany. Istotną kwestią jest, w jaki sposób wpływać na zmiany w rolnictwie, by użytkownicy małych gospodarstw chcieli przechodzić do innych działów gospodarki i czy to właśnie WPR powinna ich wspierać poprzez programy dywersyfikacji działalności pozarolniczej, znajdujące się w II filarze?

W kontekście wzrastającego zainteresowania II filarem WPR warto zaznaczyć, że wydatki na ten filar w 2003 roku wynosiły 11% wszystkich wydatków WPR, natomiast w 2006 roku już 19% – jako połączony efekt większych wydatków na II filar w nowych państwach członkowskich oraz obowiązkowej modulacji płatności bezpo-

średnich w 2005 roku w UE-15. Gdy zostaną zrealizowane założenia perspektywy finansowej 2007-2013, to udział wydatków na II filar WPR będzie wynosić 24%⁴⁵.

Idea rozwoju II filara WPR powinna odbywać się według niektórych państw członkowskich kosztem likwidacji płatności bezpośrednich w I filarze. Zdaniem Wielkiej Brytanii⁴⁶ płatności straciły już swoją pierwotną rolę kompensacyjną i obecnie stanowią wsparcie dochodów rolniczych. Dobra sytuacja na rynkach światowych oraz wzrost cen nie uzasadniają potrzeby zachowania płatności. Z kolei zdaniem Francji rolnictwo pozbawione płatności bezpośrednich i protekcji na rynku nie będzie zdolne do konkurencyjności z krajami spoza UE, głównie ze względu na wysokie koszty ponoszone przez rolników na spełnienie wymogów narzuconych przez zasadę *cross-compliance*⁴⁷.

Zastanawiające jest więc, na ile państwa członkowskie są faktycznie skłonne rozwijać II filar unijnej polityki rolnej. Dane o strukturze środków przeznaczanych w poszczególnych krajach na różne instrumenty WPR nie wskazują, aby państwa członkowskie maksymalnie wykorzystywały możliwości finansowania II filara ze środków unijnych oraz dofinansowania ich z budżetów krajowych (rys. XII.12 i XII.13). Takie kraje jak Wielka Brytania, Francja i Szwecja są głównie zainteresowane przeznaczaniem środków unijnych na płatności bezpośrednie (odpowiednio 78,5, 73,0 i 72,1%), natomiast Holandia oraz Belgia wydają najwięcej na instrumenty rynkowe (odpowiednio 65,8 i 54,5%). Najwyższy poziom wydatków na II filar występuje w Austrii (36,1%) oraz Finlandii (34,8%), podczas gdy Belgia, Dania, Grecja, Wielka Brytania, Hiszpania, Holandia i Francja wydają mniej niż 10%⁴⁸.

Poziom współfinansowania II filara z budżetów narodowych (rys. XII.13) pozwala przypuszczać, że Luksemburg, Wielka Brytania, Finlandia, Dania i Belgia mogą być w przyszłości zainteresowane możliwością zwiększenia udziału pomocy państwa w subsydiowaniu rolnictwa.

Reforma WPR z 2003 roku spotkała się także z ostrą krytyką i nazywana była przez niektórych „burzą w szklance wody”. Oponenci podkreślają, że po pierwsze, „zamroziła” nierówny rozdział płatności bezpośrednich, który istniał w latach 1992-2003. Po drugie, zmniejszyła uzasadnienie dla wsparcia rolnictwa – padają zarzuty, że rolnik otrzymuje pomoc z budżetu unijnego za to, że nic nie robi. Po trzecie, wiele małych gospodarstw, których koszty produkcji były wyższe niż uzyskiwane ceny za produkty rolne, przestały produkować. Konsekwencją była dalsza koncentracja rolnictwa, polaryzacja na biednych i bogatych oraz spadek liczby rolników, co prowadzi do zwiększenia bezrobocia i wyludniania się obszarów wiejskich.

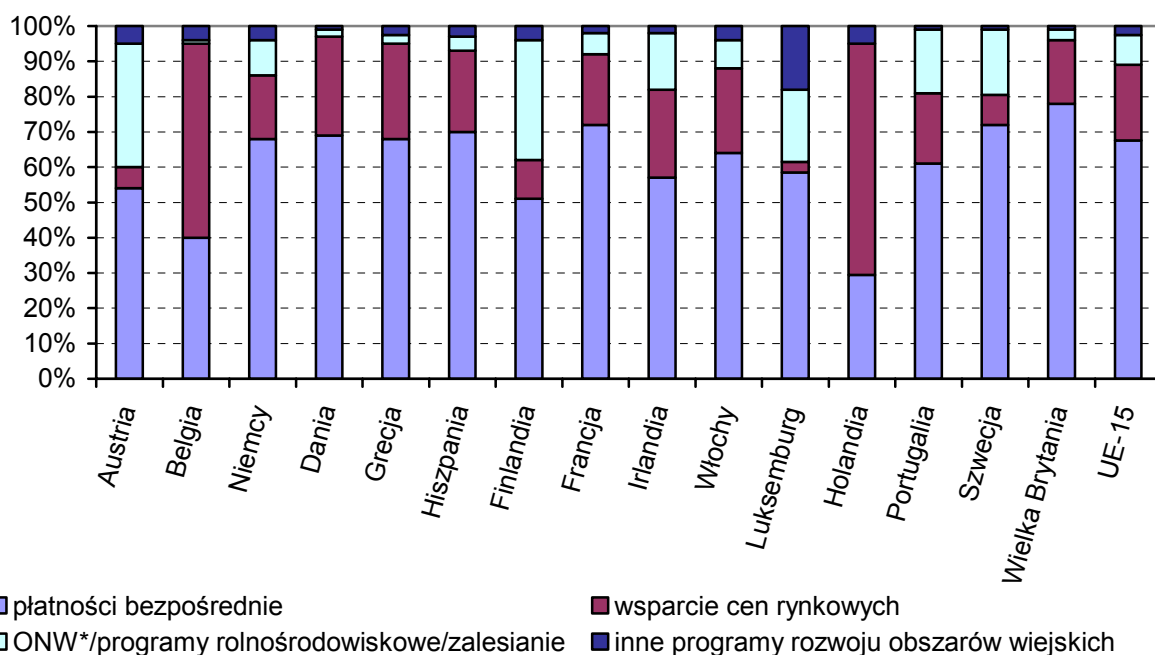
⁴⁵ S.H. Gay et al., *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential*, prepared within the EU project SSPE-CT-2004-5036604, FAL & IEEP, March 2005.

⁴⁶ *A vision for the Common Agricultural Policy*, HM Treasury and Department for Environment, Food and Rural Affairs, December, 2005. The UK government's "Vision for the Common Agricultural Policy", Fourth Report of Session 2006-2007, House of Commons, 23 May 2007.

⁴⁷ *Cross-compliance* – zasada współzależności, wprowadzona wraz z reformą WPR w 2003 r. Jej spełnienie warunkuje przyznanie płatności bezpośrednich. Obejmuje takie wymogi, jak ochrona środowiska, dbałość o jakość produkowanych produktów rolno-spożywczych, przestrzeganie standardów dobrostanu zwierząt gospodarskich.

⁴⁸ S.H. Gay et al., *Recent evolution...*, op. cit.

Rysunek XII.12. Struktura wydatków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej w państwach UE-15 w 2003 roku



Uwaga: ONW – obszary o trudnych warunkach gospodarowania; przedstawione dane nie uwzględniają współfinansowania programów II filara WPR z budżetów krajowych.

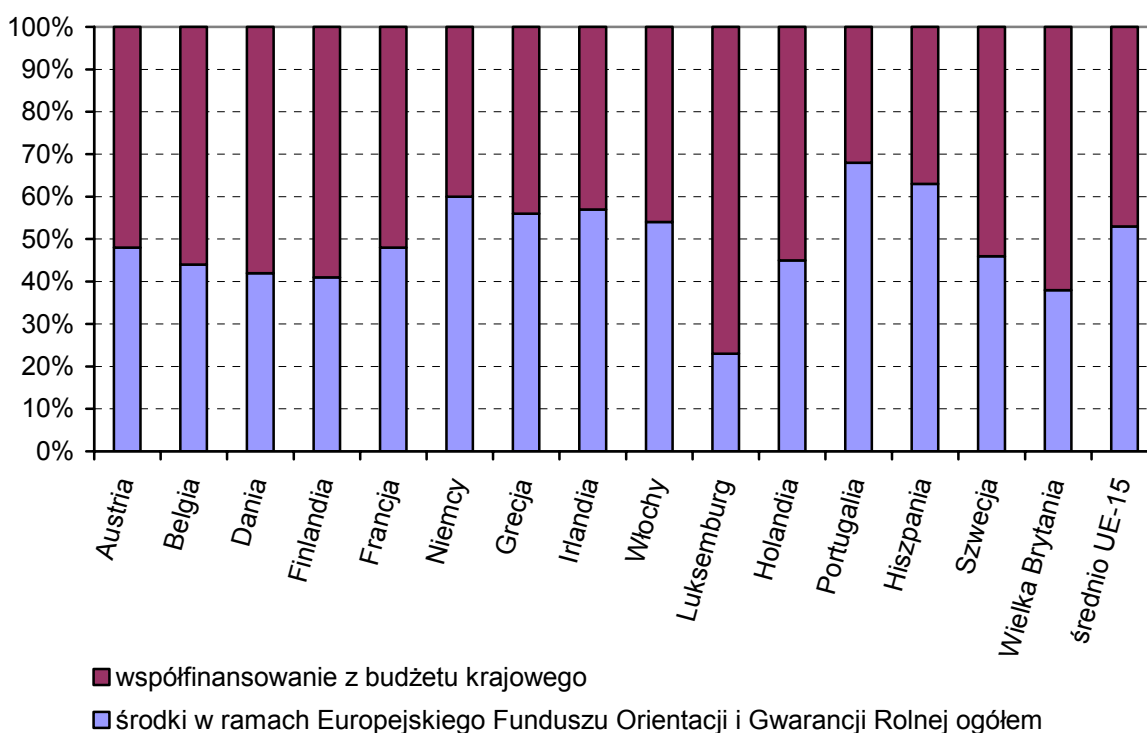
Źródło: S.H. Gay et al., *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential, prepared within the EU project SSPE-CT-2004-5036604, FAL & IEEP, March 2005.*

Można dyskutować ze słusnością przedstawionych zarzutów. Faktem jednak jest, że reforma WPR z 2003 roku nie zmieniła negatywnego oddziaływania polityki rolnej UE na ceny produktów rolnych. Jeśli rolnik produkuje na tym samym poziomie co poprzednio, to otrzymuje płatności w tej samej wysokości i ciągle jest zdolny do sprzedaży swych produktów poniżej kosztów produkcji. Płatności zostały bowiem przydzielone według produkcji historycznej (płatności historyczne), co spowodowało zachowanie dotychczasowej dystrybucji płatności lub zastąpione płatnościami regionalnymi – wypłacanymi na podstawie ilości użytkowanej ziemi⁴⁹. Wybór proponowanego w reformie WPR z 2003 roku modelu systemu płatności bezpośrednich (historyczny, regionalny, mieszany) był bardzo istotny dla państw członkowskich, bowiem wpływał nie tylko na dystrybucję płatności między gospodarstwami i regionami, ale także na zarządzanie rynkiem ziemi i powierzchnią objętą zasadą *cross-compliance*. Według analiz brytyjskiego odpowiednika Ministerstwa Rolnictwa model historyczny faworyzuje sektor zbożowy i regiony produkujące zboża w Anglii. Z kolei model regionalny może doprowadzić do redystrybucji płatności ze wschodniej Anglii do takich sektorów, jak ogrodnictwo, z niższymi płatnościami historycznymi oraz producentów owiec i bydła w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania

⁴⁹ Opis modeli Jednolitej Płatności na Gospodarstwo można znaleźć w wielu opracowaniach, np.: *Wprowadzenie systemu płatności bezpośrednich w państwach UE-15 w efekcie reformy WPR z Luksemburga z 2003 roku*, FAPA/SAEPR, Warszawa, maj 2005.

(ONW)⁵⁰. W modelach regionalnym i mieszanym rolnicy dążą do zwiększenia powierzchni użytkowanej ziemi, aby otrzymać jak najwyższe płatności. Interesujące, że żaden z krajów UE-15 nie zdecydował się na wprowadzenie modelu regionalnego od 2005 roku (pierwszy rok stosowania systemu jednolitej płatności na gospodarstwo – SPS). Państwa członkowskie wybrały albo model historyczny albo różne warianty modelu mieszanego. Dodatkowo, wynegocjowały możliwość przejściowego stosowania płatności związanych z produkcją w niektórych sektorach, ich zdaniem zagrożonych spadkiem produkcji oraz opuszczaniem gospodarstw. W konsekwencji doprowadziło to do tego, że obecnie każdy kraj administruje innym niż pozostałe systemem płatności bezpośrednich.

Rysunek XII.13. Alokacje Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz współfinansowanie II filara WPR z budżetów krajowych w UE-15 w 2003 roku



Źródło: S.H. Gay et al., *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential, prepared within the EU project SSPE-CT-2004-5036604, FAL & IEEP, March 2005.*

Oddzielenie płatności od produkcji (*decoupling*) pozwala wspierać rolników w UE bez zakłócania efektywności mechanizmów rynkowych. Nie jest zaskoczeniem, że *decoupling* sprzyja oszczędnościom w budżecie unijnym, zadowalając konsumentów i nie szkodząc rolnikom. Pula płatności została bowiem tak skalkulowana, by uzyskać sytuację *win-win* (wszyscy wygrywają) – Wspólnota zaoszczędziła środki przez uniknięcie nadprodukcji rolnej, a rolnicy otrzymali wsparcie jak poprzednio. Wprowadzenie *decoupling* miało głównie służyć ochronie WPR przed atakami z zagranicy, zmniejszając negatywny wpływ na handel międzynarodowy. Analiza funkcjonowania pierw-

⁵⁰ *Spotlight on subsidies...*, op. cit.

szego roku oddzielenia płatności od produkcji w Irlandii⁵¹ wykazała jednak, że rolnicy wykorzystują te płatności do wsparcia produkcji, przynoszącej straty (np. produkcja wołowiny). Jeśli zjawisko to zostanie potwierdzone w kolejnych latach stosowania SPS, może doprowadzić do sprzeciwu innych krajów na forum WTO, które zarzuca UE wypaczenie pierwotnego sensu *decoupling*, służącemu *de facto* wzrostowi produkcji rolnej i zakłóceniom w handlu.

Trzeba być jednak świadomym, że nie ma instrumentu zapewniającego pełne oderwanie wsparcia od produkcji. Dlatego polityka rolna powinna być raczej oceniana na podstawie stopnia *decouplingu*, a nie – czy jest w pełni oddzielona od produkcji, czy też nie. SPS nie jest w pełni oddzielony od produkcji, ale na pewno stanowi instrument mniej zakłócający funkcjonowanie rynku niż częściowo oddzielone od produkcji płatności wprowadzone wraz z reformą z 1992 roku i Agendą 2000.

Oddzielenie płatności od produkcji rolnej nie jest panaceum na problemy wsparcia rolnictwa. Istnieją obawy, że *decoupling* będzie sprzyjać eliminowaniu zwierząt gospodarskich i opuszczaniu gospodarstw rolnych, a co za tym idzie spadkowi ziemi użytkowanej w sposób ekstensywny. Ekstensywne użytkowanie zwierząt gospodarskich jest korzystne dla bioróżnorodności środowiska naturalnego. Stąd wynika, zdaniem niektórych państw członkowskich, potrzeba wsparcia gospodarstw zajmujących się wypasem zwierząt na określonych terenach, poprzez utrzymanie płatności związanych z produkcją bydła lub przeniesienie tej formy pomocy do II filara WPR.

Pełny *decoupling* to ciągle powiązanie płatności z powierzchnią użytków rolnych. Dodatkowym wymogiem jest utrzymanie użytkowanej ziemi (własnej lub dzierżawionej) w dobrych warunkach środowiskowo-rolniczych. Jeśli jednak rolnik sprzeda ziemię lub skończy dzierżawę, otrzyma mniej płatności. Jest to podstawowa wada płatności w tym kształcie, które są kapitalizowane w cenie ziemi. Głównym beneficjentem płatności jest właściciel ziemi, a nie jej faktyczny użytkownik.

Pewną zmianą takiego sposobu dystrybucji płatności byłoby wprowadzenie maksymalnego limitu płatności wypłacanych w ciągu roku na gospodarstwo (*capping*). Istnieje jednak silna opozycja państw członkowskich, głównie Niemiec, Wielkiej Brytanii i Francji, dla takiego rozwiązania. Kraje te protestowały już w 1992 roku (reforma MacSharry'ego), w 2002 roku (początki reformy Fischler'a) oraz obecnie, w kontekście kolejnego przeglądu funkcjonowania WPR. Założono, że mechanizm dyscypliny finansowej, który został wprowadzony w zastępstwie *capping*, może w pośredni sposób przeciwdziałać zwiększaniu płatności na gospodarstwo. Inną możliwą opcją do rozpatrzenia w przyszłości jest połączenie *capping* z modulacją. Być może wprowadzenie maksymalnego limitu na gospodarstwo byłoby łatwiej akceptowane, gdyby uzyskane tą drogą środki mogły państwa członkowskie przeznaczyć na II filar WPR na swym obszarze, podobnie jak 80% pochodzących z modulacji.

Modulacja jest obecnie intensywnie preferowana przez Komisję Europejską i niektóre państwa członkowskie. Z jednej strony, jest mechanizmem ujednoczenia poziomu płatności bezpośrednich między gospodarstwami. Z drugiej jednak prowadzi do finansowania rolnictwa z budżetów narodowych i potencjalnej destrukcji WPR (środki z modulacji podlegają współfinansowaniu z budżetu krajowego, bowiem

⁵¹ T.C. Hennessy, F.S. Thorne, *How decoupled are decoupled payments? The evidence from Ireland*, EuroChoices 4(3), 2005.

wykorzystywane są w programach II filara WPR). Zdaniem francuskich ekspertów modulacja sprzyja utracie środków przeznaczonych na rolnictwo, bowiem beneficjentami II filara są nie tylko rolnicy. Dlatego środki pozyskane z modulacji powinny być przeznaczane na instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Kiedy w trakcie negocjacji nad perspektywą finansową 2007-2013 zaproponowano wprowadzenie dodatkowej, dobrowolnej modulacji na poziomie do 20%, tylko Wielka Brytania i Portugalia wybrały taką możliwość. Inne kraje były przeciwne argumentując, że prowadzi to do tworzenia nierównych warunków konkurencji między państwami członkowskimi w sytuacji, gdy każdy kraj stosuje różną od innych stopę modulacji. Niezaprzeczalnie jednak wzrost modulacji, obowiązkowej czy dobrowolnej, stwarza możliwość zachowania otrzymanych środków unijnych na własny sektor rolny oraz jego dofinansowanie z budżetu narodowego, nawet jeśli to ma jedynie odbywać się w ramach II filara WPR (oczywiście przy obecnie obowiązujących kryteriach dystrybucji środków pochodzących z modulacji).

XII.4.2.2. Kierunki potencjalnych zmian

Ograniczenia budżetu unijnego oraz liberalizacja handlu światowego będą głównymi determinantami wpływającymi na kierunki zmian WPR w najbliższej przyszłości. Dyskusje nad przyszłością polityki rolnej UE powinny koncentrować się nie nad tym, jak ją stopniowo zlikwidować, lecz raczej – jak tę politykę zmienić.

Nawet w krajach o niskim poziomie wsparcia rolnictwa wydaje się oczywiste, że rolnicy muszą być zabezpieczeni przed gwałtownym i nieoczekiwanym spadkiem dochodów w wyniku czynników będących poza ich kontrolą. Gdy umowy zawarte z prywatnymi firmami nie mogą ich zabezpieczyć przed takimi sytuacjami, to właśnie polityka rolna rządu powinna przejąć tę rolę. Rynek nie może bowiem w pełni decydować o rolnictwie (specyfika rolnictwa ze względu na efekty zewnętrzne); np. gospodarstwo rolne może zarówno zanieczyszczać środowisko pestycydami (negatywne efekty zewnętrzne), jak i produkować zboża, czyli wytwarzać pozytywne efekty zewnętrzne. W takich przypadkach rynkowo określony przychód może okazać się niewystarczający ze względu na niezapłacone koszty zewnętrzne lub nie zrekompensowane korzyści zewnętrzne.

Za celowością wsparcia sektora rolnego przemawia nie tylko jego specyfika, ale także inne przesłanki:

- konieczność zachowania samowystarczalności pod względem ilości i jakości dostarczanej żywności, bezpieczeństwo żywnościowe należy także pojmować w kategoriach tworzenia relacji handlowych umożliwiających import żywności z różnych źródeł i regionów świata,
- potrzeba wsparcia dochodów rolniczych, które są ciągle niższe niż w pozostałych sektorach gospodarki (szczególnie, jeśli weźmie się pod uwagę inwestycje kapitałowe i koszty pracy), co zapobiegnie opuszczaniu gospodarstw rolnych i degradacji środowiska naturalnego,
- rekompensata za przestrzeganie wymogów *cross-compliance*, zgodnych z wymaganiami WTO i traktowanych jako instrumenty polityki rolnej nie zakłócające handlu międzynarodowego (*non-trade concerns*), szczególnie jeśli nie stawia się takich wymagań produktom importowanym do UE,

- dostarczanie dóbr publicznych, przykładowo przeciwdziałanie erozji i pustynnieniu, zabezpieczenie przed powodzią, zachowanie bioróżnorodności przyrodniczej i krajobrazu wiejskiego.

Bez wątpienia prawidłowo funkcjonujący rynek światowy produktów rolnych może oferować wystarczające gwarancje dostaw żywności, ale nie ma kraju, który chciałby uzależniać się od tego rynku. Z tego wynika potrzeba zachowania samowystarczalności w produkcji żywności, która w wielu krajach jest traktowana jako priorytet strategiczny. Kolejną istotną kwestią jest to, że społeczeństwo europejskie popiera ochronę środowiska, dobrostan zwierząt, poprawę warunków pracy, ale w sklepach konsumenci kierują się głównie ceną produktów. Podejście to będzie miało coraz większe znaczenie dla rolnictwa wraz z liberalizacją światowego handlu rolnego. Po eliminacji instrumentów protekcyjnych rolnicy unijni będą zmuszeni do konkurowania z krajami trzecimi, które w mniejszym stopniu respektują standardy obowiązujące w UE, oferując produkty po niższych cenach.

Tak więc na pytanie, czy UE powinna wspierać rolnictwo, wydaje się uzasadnione stwierdzenie, że ciągle istnieje taka potrzeba. Istotną kwestią jest, w jakiej formie, bowiem to determinuje wysokość środków, które należy przeznaczyć z budżetu unijnego na pomoc dla rolnictwa. Na podstawie poprzednich rozdziałów można jednoznacznie stwierdzić, że kraje rozwinięte rezygnują stopniowo ze wsparcia cen rynkowych i przechodzą na subsydiowanie rolnictwa za pomocą płatności bezpośrednio wypłacanych rolnikom. Jednakże, płatności związane z produkcją zakłócają handel międzynarodowy i nie są akceptowane na forum WTO. Z kolei płatności powierzchniowe kapitalizowane są w cenie ziemi i przynoszą dochody głównie właścicielom ziemi, a nie użytkownikom.

Do chwili obecnej pojawiło się kilka propozycji, które mogą odzwierciedlać ewentualne kierunki zmian w zakresie kształtu systemu płatności bezpośrednich. Poniżej przedstawiono stanowiska niektórych państw członkowskich i instytucji.

Propozycja brytyjska

Wielka Brytania (WB)⁵² postuluje potrzebę całkowitego urynkwienia działalności rolniczej w UE i włączenie polityki rolnej w ramy wspólnotowych reguł konkurencji. Proces ten zachodziłby stopniowo, poprzez likwidację I filara (płatności bezpośrednich i instrumentów ochrony rynku) i przesunięcie części środków do II filara WPR. Tak więc w przyszłości polityka rolna ograniczałaby się jedynie do wspierania rolników za dostarczanie dóbr publicznych. Zdaniem WB jedynie tego rodzaju aktywność rolna jak ochrona środowiska, dobrostan zwierząt i inne „nieprodukcyjne” usługi uzasadniają wypłacanie rolnikom płatności z budżetu. Proponowane jest utworzenie Funduszu Środowiskowego, który będzie pomocny w osiągnięciu celów środowiskowych.

Według badań analityków WB pełne oddzielenie płatności od produkcji, stosowane wobec wszystkich sektorów we wszystkich krajach unijnych będzie w przyszłości nieefektywne, wpływając na spadek produkcji rolnej, głównie bydła mięsnego, owiec i zbóż. Dlatego proponują, by pójść krok dalej i faktycznie oderwać produkcję rolną oraz ziemię od wsparcia unijnego poprzez wprowadzenie systemu obligacji (*bond scheme*). W ramach tego systemu rolnik otrzymywałby pewną pulę płatności w ciągu

⁵² *A vision for the Common Agricultural Policy*, op. cit.

10-15 lat, które mógłby dowolnie wykorzystać. Jednak po tym okresie nie miałyby już prawa ubiegać się o wsparcie z budżetu. Wadą wszelkich pomysłów oderwania wsparcia od aktywności rolnej jest zagrożenie braku przestrzegania zasady *cross-compliance*, która jest obecnie warunkiem otrzymania płatności. Wprawdzie obowiązuje ona także w II filarze WPR, lecz nie wszyscy rolnicy otrzymują środki z tego filara. System obligacji wydaje się naturalną konsekwencją oddzielenia płatności od produkcji, prawdopodobnie może być bez większych problemów zaakceptowany przez Światową Organizację Handlu (WTO). Niewątpliwą zaletą jest to, że raz ustalona wielkość płatności nie zależy już od prowadzonej polityki, a rolnik otrzymuje pewny, stały dochód przez dłuższy okres. Można przypuszczać, że system obligacji zredukuje ceny ziemi. Badania⁵³ przeprowadzone w różnych regionach Europy wykazały, że w przypadku pełnego oddzielenia płatności od produkcji średnia wielkość gospodarstwa spada lub zostaje na tym samym poziomie, rośnie natomiast dochód z hektara ziemi, ale wrasta cena ziemi uprawnej i pastwisk. W przypadku systemu obligacji średnia wielkość gospodarstwa oraz dochód z hektara ziemi zwiększa się w porównaniu do pozostałych scenariuszy, natomiast spada cena dzierżawy ziemi uprawnej i pastwisk.

Propozycja holenderska

Holandia⁵⁴ wychodzi z założenia zbliżonego do Wielkiej Brytanii, że rolnictwo powinno funkcjonować tak jak pozostałe działy gospodarki. Dlatego też poziom wsparcia w ramach pierwszego filara WPR powinien być ograniczony. Priorytetem jest rozwój obszarów wiejskich. Popiera także ideę wprowadzenia systemu obligacji, który pozwoli na ograniczenie wydatków na cele rolne z budżetu unijnego.

W przypadku gdyby państwa członkowskie chciały jednak utrzymać dotychczasowy poziom finansowania I filara WPR, Holandia proponuje wprowadzenie współfinansowania płatności bezpośrednich z budżetów narodowych, na zasadach zbliżonych do finansowania II filara WPR.

Propozycja łotewska i do niej zbliżone

Z kolei Łotwa⁵⁵ opowiada się za połączeniem obecnych dwóch filarów WPR w jeden i utworzenia Europejskiej Polityki Obszarów Wiejskich (*European Rural Area Policy*), finansowanej z jednego funduszu unijnego. Polityka wspierałaby rolników za realizację celów związanych z aktywnością ekonomiczną, rozwojem i zarządzaniem zasobami naturalnymi. Zostałby utworzony jednolity w całej UE model płatności bezpośrednich, składających się z komponentu rozwoju obszarów wiejskich oraz środków krajowej pomocy publicznej, które nie mogłyby przekroczyć 1000 euro/ha.

Idea połączenia istniejących filarów WPR w jeden była także promowana przez Instytut Europejskiej Polityki Środowiskowej w Wielkiej Brytanii⁵⁶. Zdaniem jej autora

⁵³ Ch. Sahrbacher, H. Schnicke, K. Kellermann, K. Happe, M. Brady, *Impacts of decoupling policies in selected regions of Europe*, IDEMA project, Deliverable no. 23, March 2007.

⁵⁴ *Co-financing of the Common Agricultural Policy*, English abstract, Sociaal-Economische Raad, July 2006.

⁵⁵ *What should be discussed during "the health check" of the CAP? Latvian position*, materiały niepublikowane, 2006.

⁵⁶ D. Baldock, *Institute of European Environmental Policy*, 26 May 2006, komunikat ustny.

środki z WPR powinny zostać rozdzielone od nowa. W takim modelu wszyscy rolnicy byliby uprawnieni do wsparcia podstawowego, które byłoby zwiększane w zależności od tego, jak dane gospodarstwo przyczynia się do realizacji nowej WPR, np. otrzymywałoby dodatkową płatność za zachowanie bioróżnorodności lub ochronę środowiska. Państwa członkowskie dysponowałyby pewną swobodą w przydzielaniu funduszy, tak by uwzględnić duże zróżnicowanie rolnictwa w UE.

Jak widać, propozycje dotyczące przyszłości WPR zmierzają wyraźnie w kierunku rozwoju II filara kosztem I filara, stanowiąc kontynuację pomysłu Buckwell'a z 1997 roku o utworzeniu Wspólnej Polityki Rolnej i Wiejskiej dla Europy (*Common Agricultural and Rural Policy for Europe – CARPE*)⁵⁷. Obecna koncepcja tego autora to objęcie polityką rolną wszystkich elementów wpływających na użytkowanie ziemi, jak żywność, produkcja energii, bioróżnorodność, krajobraz i ochrona zasobów naturalnych, i przemianowanie WPR na Europejską Politykę Bezpieczeństwa Żywności i Środowiska (*Europe's Food and Environmental Policy*)⁵⁸.

Problem w tym, że niewiele z prezentowanych idei odpowiada na pytanie, jaki ma być proponowany II filar i czemu służyć? Brak jasno wytyczonych celów utrudnia zdefiniowanie, czy rozwojowi obszarów wiejskich czy ukrytemu subsydiowaniu rolnictwa? Jak dotąd nie przeprowadzono szacunków określających poziom środków niezbędnych dla opłacenia „zielonych dóbr i usług”. Wsparcie II filara może okazać się bardziej kosztowne niż pierwotne założenia.

Zastanawia także, czy rolnictwo *per se* tworzy dobra publiczne (np. poprzez sposób, w jaki wykorzystana jest ziemia), czy dostarczanie tych dóbr wynika ze struktury gospodarstw (liczby i wielkości). Jeśli dostarczanie dóbr publicznych nie jest związane ze strukturą gospodarstw, to prawdopodobnie byłoby taniej wspierać je bezpośrednio, np. subwencjonując zachowanie siedlisk ptasich, niż pośrednio – wspierając i konserwując istniejącą strukturę gospodarstw.

U podstaw preferencji dla II filara WPR leży zarówno potrzeba uzasadnienia społeczeństwu unijnemu celowości wydatkowania tak znacznych środków budżetu unijnego na cele rolnicze, jak i próba ograniczenia tych wydatków (trudno przypuszczać, by w przyszłości doszło do przeniesienia wszystkich obecnych wydatków z I filara na II filar WPR). Preferencje te podyktowane są także próbą przerwania różnych form wsparcia rolnictwa do kategorii zielonej (*green box*), jako akceptowanych na forum WTO.

Działania te podyktowane są dążeniem do spełnienia wymogów całkowitego oderwania wsparcia od produkcji rolnej. Można jednak zastanawiać się, czy jest to słuszne działanie. Rolnicy chcą uprawiać ziemię i wytwarzać produkty rolne, a nie być „zarządzającymi” czy „trzymającymi” ziemię. Jeśli produkują, przestrzegając wyznaczonych standardów, powinni oczekiwać wsparcia, szczególnie w sytuacjach kryzysowych lub na terenach o trudnych warunkach do gospodarowania – wsparcia otrzymywanego za produkcję rolną. Uzgodnienia w ramach WTO pozwalają na stosowanie instrumentów polityki rolnej związanych z produkcją do określonego w ramach negocjacji maksymalnego poziomu. Dobrym przykładem jest amerykańska „Ustawa Rolna”

⁵⁷ *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, European Economy, Reports and Studies No. 5, European Commission, 1997.

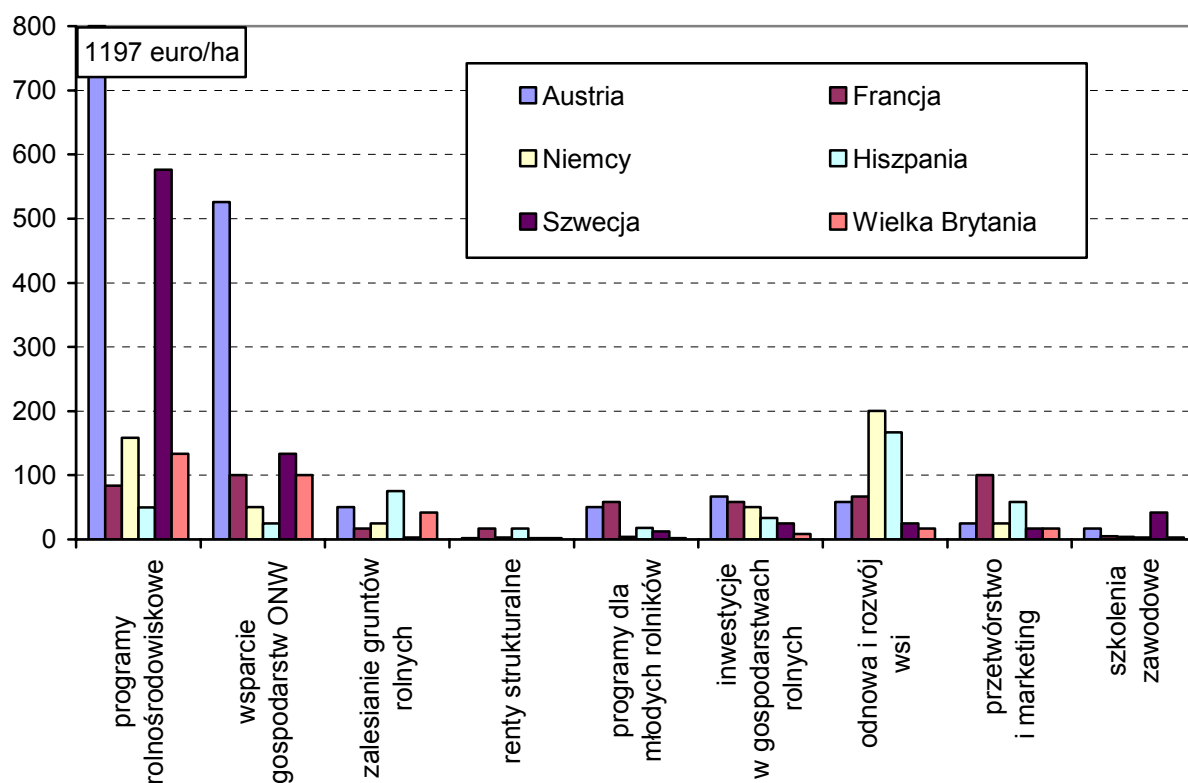
⁵⁸ A. Buckwell, *The next steps in CAP reform*, EuroChoices 6(2), 2007.

(Farm Bill) z 2002 roku, która w porównaniu do swej poprzedniczki – FAIR Act z 1996 roku, ponownie wprowadziła większy zakres wsparcia związanego z produkcją.

Należy oczekiwać, że w trakcie dyskusji nad kierunkami zmian zasad wsparcia rolnictwa unijnego będą dominować dwie podstawowe tendencje: pierwsza – wykorzystanie II filara WPR do ukrytego, pośredniego wspierania rolnictwa oraz druga – wspieranie polityki faktycznie służącej rozwojowi obszarów wiejskich.

Obserwacje przeprowadzone w Wielkiej Brytanii wykazały, że II filar WPR służy głównie wsparciu dochodów rolniczych poprzez programy rolnośrodowiskowe oraz ONW. Podobnie postępują inne państwa członkowskie (rys. XII.14). Tak więc II filar wykorzystywany jest *de facto* do uzupełnienia I filara WPR. Istnieje zagrożenie, że postulowana przez niektóre kraje likwidacja I filara i koncentracja na II filarze, gdzie już obecnie obowiązuje współfinansowanie, będzie prowadzić w przyszłości do finansowania polityki rolnej wyłącznie z budżetów narodowych (już w trakcie debaty nad przeglądem WPR w latach 2008/2009 może być rozpatrywana opcja zwiększenia obecnie obowiązującego poziomu współfinansowania II filara z budżetów narodowych).

Rysunek XII.14. Planowane wydatki ogółem w latach 2000-2007 na programy rozwoju wsi w wybranych krajach UE-15 (w euro/ha)



ONW – Obszary o trudnych warunkach gospodarowania

Źródło: *The future Financing of the Common Agricultural Policy, 2nd Report of Session 2005-2006, House of Lords, London, 15 June 2005.*

Ponadto należy mieć na uwadze, że II filar WPR wykorzystywany jest głównie przez rolników ze średnich i dużych gospodarstw rolnych, bo to głównie do nich adresowane są zawarte tam programy (inwestycje, jakość produktów, promocja). W ten sposób eliminowane są małe gospodarstwa, dla których przeznaczone są niewielkie

środki II filara WPR w ramach takich instrumentów, jak dywersyfikacja aktywności rolniczej i szukanie miejsc pracy poza rolnictwem.

Jest oczywiste, że Wspólna Polityka Rolna nie jest synonimem polityki obszarów wiejskich i nie tworzy efektywnej polityki obszarów wiejskich. Dlatego też nie można łudzić się, że obecna WPR wpłynie na rozwój wsi. Biorąc pod uwagę politykę faktycznie przeznaczoną dla wsi, należałoby od nowa określić jej cele. Prawdopodobnie najkorzystniejsze byłoby wspieranie odległych od centrów obszarów i regionów, charakteryzujących się zapóźnieniami ekonomicznymi. Umieszczanie tam inwestycji strategicznych i technologii informacyjnych zachęciłoby do tworzenia lokalnych przedsiębiorstw. W większości przypadków najważniejsza jest właśnie pomoc w rozpoczęciu małych „interesów”, zachęta do rozwijania przedsiębiorstwa (*venture capital schemes*, trening biznesowy, usługi doradcze). Dotychczasowe, tradycyjne programy wsparcia sektorów rolnych powinny być zastępowane lokalnymi inicjatywami obejmującymi różne działy gospodarki, co umożliwi efektywniejszy, zrównoważony rozwój ekonomiczny obszarów wiejskich.

Mając na uwadze tendencje do obniżania środków przeznaczonych na rolnictwo w UE i do likwidacji I filara WPR można zastanawiać się nad celowością stworzenia w zamian funduszu, który wspomagałby rolników w sytuacjach kryzysowych. W Europie tego typu narzędzia nie są wystarczająco rozwinięte, brak bowiem odpowiednich zachęt dla firm prywatnych, które mogłyby zaoferować rolnikom takie produkty. Prawdopodobnie polityka rolna UE zbyt dobrze zabezpiecza rolników, by powstał z ich strony nacisk na tworzenie specjalnych instrumentów zarządzania ryzykiem (*risk management tools*). Rolnicy otrzymują pewne środki *ad hoc* w sytuacjach kryzysowych, brak jest natomiast rozwiązań systemowych. Obecna WPR zabezpiecza dochody rolnicze poprzez wsparcie cen rynkowych, płatności bezpośrednie oraz umożliwia państwom członkowskim dużą elastyczność w stosowaniu pomocy państwa w sytuacjach niekorzystnych warunków pogodowych lub strat poniesionych przez rolników w produkcji. Należy zastanowić się, czy takie instrumenty powinny być finansowane przez UE. Ryzyko strat w wydajności jest większe na południu Europy niż północy, będzie więc dochodzić do redystrybucji wsparcia w kierunku południowym. Ponadto, subiektywna ocena strat wydajności powoduje, że firmy ubezpieczeniowe niechętnie podejmują się ubezpieczenia takich form działalności. Z tej przyczyny może dojść na rynku do sytuacji, w której funkcjonuje tylko kilka programów ubezpieczeniowych i kilka firm je obsługujących. Z kolei istnienie tylko kilku programów może zachęcać rolników do produkcji tych upraw, które są ubezpieczone, co wpłynie negatywnie na strukturę produkcji. Takie problemy powszechne są np. w USA, które posiadają rozbudowaną sieć programów kryzysowych. Europa powinna dążyć do zwiększenia wykorzystania narzędzi zarządzania ryzykiem w unijnej polityce rolnej, nie powtarzając błędów amerykańskich. Zdaniem ekspertów⁵⁹, ryzyko związane z indywidualnymi praktykami zarządzania gospodarstwem rolnym, warunkami pogodowymi oraz skutkami działania rynku, powinno być ubezpieczone w ramach partnerstwa publiczno-prawnego. Rola państwa w tej sytuacji to zapewnienie odpowiednich ram legislacyjnych. Państwo

⁵⁹ M. Meuwissen, M. Vanasseldonk, R. Huirne, *Coping with crisis risk in European agriculture*, EuroChoices 5(3), 2006.

powinno ponosić koszty pomocy jedynie wtedy, gdy skutki dotyczą kryzysu, niemożliwego do przewidzenia i odnoszą się w tym samym czasie do wielu gospodarstw.

Zastanawiając się nad przyszłością II filara WPR można kwestionować, czy to właśnie polityka rolna powinna być wykorzystywana do rozwoju obszarów wiejskich. Pojawiają się pomysły, by II filar WPR wrócił do polityki strukturalnej (w poprzedniej perspektywie finansowej funkcjonował w ramach Sekcji Orientacji Funduszu Rolnego), która wydaje się bardziej dostosowana do realizacji celów rozwoju. Oponenci tej idei uważają jednak, że polityka ta dotyczy dużych projektów infrastrukturalnych, natomiast II filar WPR uzupełnia małe, lokalne inicjatywy, niemożliwe do realizacji w polityce strukturalnej. Rozwiązaniem problemu byłaby zmiana kryteriów dostępu do funduszy strukturalnych i możliwość realizacji w ich ramach małych projektów wiejskich.

Rysunek XII.15. Udział poszczególnych „filarów” polityki rolnej USA w roku finansowym 2006



Źródło: *Farm Bill proposals. U.S. Department of Agriculture. Prezentacja Sekretarza ds. Rolnictwa Mike Johanns'a, USDA, 2007.*

Myśląc o przyszłości polityki rolnej UE zbyt często ograniczamy się do funkcjonujących obecnie dwóch filarów tej polityki. Być może warto wprowadzić nowe filary i zaadaptować formy wsparcia wykorzystywane w innych krajach rozwiniętych, np. USA, które wspierając swoje rolnictwo na znacznie niższym poziomie niż UE, stosują bardzo bogate instrumentarium (rys. XII.15).

XII.4.3. Utrzymanie płatności bezpośrednich z perspektywy nowych państw członkowskich

Nowe państwa członkowskie „odziedziczyły” unijną politykę rolną w kształcie, jaki ewoluował zgodnie z potrzebami UE-15. Stan sektora rolnego oraz obszarów wiejskich nowych członków różni się istotnie od UE-15, z czego wynika inne spojrzenie oraz odmienne oczekiwania UE-12 w odniesieniu do WPR. Najważniejszymi kwestiami dla krajów UE-15 są: zachowanie odpowiedniej pozycji netto w relacji do budżetu unijnego, postęp w liberalizacji handlu artykułami rolnymi, uniknięcie wy-

ludnienia obszarów wiejskich, zachowanie krajobrazu wiejskiego oraz ochrona środowiska. Dla UE-12 do najważniejszych spraw można zaliczyć: stworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarstw towarowych, przeprowadzenie zmian strukturalnych i technologicznych, wsparcie dochodów najsłabszych gospodarstw oraz aktywizacja społeczności obszarów wiejskich. Trudności w szukaniu wspólnych priorytetów dla polityki rolnej widać wyraźnie choćby na przykładzie kwestii zmian klimatycznych, które w UE-15 traktowane są obecnie jako jeden z najbardziej „gorących tematów”, podczas gdy w UE-12 są zupełnie pomijane w dyskusji. Nowe państwa członkowskie oczekują, że przyszła WPR będzie uwzględniać potrzeby wszystkich krajów UE, wprowadzając większą elastyczność w wykorzystaniu instrumentów i programów unijnej polityki rolnej, w zależności od lokalnych potrzeb.

XII.4.3.1. Charakterystyka rolnictwa w nowych państwach członkowskich

Rolnictwo nowych państw członkowskich (NPCz) ma nadal stosunkowo duże znaczenie w gospodarce narodowej, chociaż obserwuje się powolny jego spadek. Udział wartości dodanej brutto rolnictwa w PKB wynosił w 1998 roku 3,2%, podczas gdy w 2005 roku obniżył się do 2,2%. W UE-15 wynosił w 2005 roku 1,3%.

Różnica między nowymi a starymi państwami członkowskimi jest szczególnie widoczna w udziale osób zatrudnionych w rolnictwie względem zatrudnienia ogółem. W NPCz wynosił on w 2000 roku 12,5%, a w UE-15 – około 3,8%. Istotne zróżnicowanie występuje także między poszczególnymi NPCz. Takie kraje, jak Polska (19,2%), Litwa (15,8%) oraz Łotwa (12,5%) charakteryzują się stosunkowo dużym udziałem niskotowarowych gospodarstw, typowych dla Grecji i Portugalii w początkach lat dziewięćdziesiątych. Z kolei udział zatrudnionych na Słowacji (3,9%) czy w Republice Czeskiej (4,2%) jest porównywalny ze średnią wielkością zatrudnienia w rolnictwie UE-15. Wysoki udział zatrudnienia w rolnictwie niektórych NPCz, jak Polska, wskazuje na niską wydajność pracy, pełni ponadto rolę buforu socjalnego, który ułatwia przetrwanie w sytuacji braku alternatywnych źródeł dochodu i słabo rozwiniętego systemu bezpieczeństwa socjalnego⁶⁰.

Ogromne różnice między NPCz widoczne są w strukturze gospodarstw rolnych. Rolnictwo polskie zdominowane jest przez gospodarstwa małe i średniej wielkości, mimo że 20% użytków rolnych wykorzystują gospodarstwa o powierzchni większej niż 100 ha. Zbliżoną sytuację można zaobserwować na Węgrzech, gdzie pomimo, że 60% ziemi użytkowanej rolniczo znajduje się w gospodarstwach większych niż 100 ha, ponad 70% siły roboczej jest zatrudniona w gospodarstwach poniżej 10 ha. Średnia wielkość gospodarstwa w Polsce wynosi 6,6 ha, natomiast na Węgrzech 5,6 ha. Niska wydajność pracy w wymienionych krajach (odpowiednio 15 i 12 rocznych jednostek pracy – AWU⁶¹ na 100 ha) wskazuje na potrzebę istotnych zmian strukturalnych. Odmiennym przykładem jest rolnictwo czeskie, zdominowane przez duże gospodarstwa o powierzchni większej niż 100 ha, wykorzystujące około 90% użytkowanej ziemi rolnej i zatrudniające 68% siły roboczej sektora rolnego. Średnia wielkość gospodarstwa

⁶⁰ *Enlargement, two years after: an economic evaluation*, European economy, Occasional Papers No 24, European Commission, May 2006.

⁶¹ AWU – *annual work unit* – ekwiwalent jednej osoby zatrudnionej na pełen etat w gospodarstwie (265 dni roboczych/ 8 godzin dziennie).

wynosząca 79 ha oraz wydajność pracy na poziomie 4,6 rocznych jednostek pracy na 100 ha świadczą o dużej konkurencyjności rolnictwa czeskiego, podobnego w swej strukturze do UE-15, gdzie średnia wielkość gospodarstwa wynosi około 20 ha, a wydajność pracy 5,0 rocznych jednostek pracy na 100 ha⁶².

XII.4.3.2. Kształt przyszłego systemu płatności bezpośrednich

Większość państw członkowskich charakteryzujących się stosunkowo niską produktywnością pracy dąży do osiągnięcia średniej unijnej, podczas gdy państwa o wysokiej produktywności pracy mają tendencję do plasowania się w tyle krajów uzyskujących średni wzrost produktywności⁶³. Wskazuje to, jak ważna jest możliwość „doganiania” przez mniej zamożne kraje tych bogatszych (*catching-up*).

Opierając się na traktatowej zasadzie solidarności UE nowe państwa członkowskie mogłyby oczekiwać pomocy w restrukturyzacji i modernizacji swych sektorów rolnych. Tym bardziej, że dostosowania wymagają czasu, a środki produkcji (ziemia, praca, zarządzanie, kapitał) nie przechodzą szybko i łatwo z jednego działu gospodarki do drugiego, w wyniku czego społeczeństwo traci potencjalne możliwości produkcyjne i konsumpcyjne. Istotne jest pytanie, czy proces ten powinien odbywać się na obszarach wiejskich poprzez wykorzystanie środków unijnych przeznaczonych na Wspólną Politykę Rolną, czy w ramach funduszy Polityki Spójności? Jeśli dojdzie w negocjacjach do wyboru między tymi politykami, w interesie nowych państw członkowskich jest opowiedzenie się za Polityką Spójności, tym bardziej, że środki na rolnictwo są systematycznie ograniczane w UE. Jeśli państwa członkowskie zechcą utrzymać dotychczasowy poziom wydatków na rolnictwo, będą prawdopodobnie mogły dofinansowywać swe sektory rolne z budżetów narodowych. W tej sytuacji każdy kraj musi określić priorytety i wybrać te polityki, które jest skłonny wspierać ze swego budżetu. Być może łatwiej będzie uzyskać środki przejściowe na wsparcie rolnictwa z budżetu narodowego i w zamian korzystać, w większym niż dotąd zakresie, z funduszy strukturalnych i funduszu spójności finansowanych z budżetu unijnego. Rozwiązanie to może sprzyjać wsparciu rozwoju obszarów wiejskich oraz złagodzeniu społecznych skutków przejścia rolników z małych gospodarstw do innych działów gospodarki.

Zgodnie z ustaleniami Traktatów Akcesyjnych nowe państwa członkowskie dojdą do poziomu 100% płatności bezpośrednich w 2013 roku, które i tak będą znacznie niższe niż w UE-15. Z punktu widzenia interesów UE-12 istotne jest zapewnienie równych warunków konkurencji między rolnikami w UE-27. Dlatego kolejna reforma WPR powinna odpowiadać potrzebom całej UE.

Propozycje niektórych państw członkowskich odnoszące się do likwidacji I filara (np. wprowadzenia *bond scheme*) i zachowania ograniczonych środków w II filarze WPR, który dodatkowo wymaga współfinansowania z budżetu narodowego, wydają się kontrowersyjne. Płatności bezpośrednie to środki łatwe w aplikacji, zarówno dla rolników, jak i administracji, które nigdy nie byłyby wygenerowane z budżetów krajowych. Ich wykorzystanie pozwala zmniejszyć lukę w rozwoju między gospodarstwami NPCz a Europy Zachodniej. Dlatego z perspektywy NPCz warto byłoby

⁶² *The future of rural areas in the CEE New Member States*, Report of the Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries, IAMO, 2004.

⁶³ R. Wichern, *Economics of the Common Agricultural Policy*, op. cit.

utrzymać tę formę wsparcia rolnictwa na niezmiennym poziomie, przynajmniej przez kolejną perspektywę finansową, tj. 2013-2020. Taka opcja jest jednak mało prawdopodobna. Trzeba liczyć się z tym, że w najbliższych negocjacjach NPCz, a szczególnie Polska jako jeden z największych beneficjentów WPR, zostaną postawione przed dylematem co wybrać: ograniczenie środków przeznaczonych na I filar WPR czy utrzymanie tych środków na dotychczasowym poziomie, lecz współfinansowanych z budżetów krajowych.

Przygotowując argumenty w tej dyskusji, warto zastanowić się czy zachowywanie subsydiów za wszelką cenę nie uzależnia rolników od wsparcia i nie pogłębia braku umiejętności elastycznego dostosowywania się do potrzeb rynku. Dlatego tak potrzebna jest „mądra” polityka rolna, sprzyjająca faktycznym zmianom strukturalnym w rolnictwie oraz wspierająca przede wszystkim gospodarstwa towarowe. Tylko takie gospodarstwa będą w stanie zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe Europie oraz sprostać konkurencji ekspansywnych gospodarek krajów rozwijających się. Wprowadzenie wraz z reformą WPR z 2003 roku wymogów *cross-compliance* (CC) w wystarczający sposób zabezpiecza środowisko naturalne przed degradacją na skutek działalności rolnej. W zależności od potrzeb wymogi te mogą zresztą ulegać zmianie (zaostrzeniu lub złagodzeniu).

Przyszłe wymogi w zakresie CC to dla NPCz istotna kwestia, wymagająca głębszej analizy. Od 2009 roku kraje te będą zobowiązane do przestrzegania wszystkich wymogów (obecnie obowiązuje tylko utrzymanie ziemi w dobrych warunkach rolno-środowiskowych). W przypadku krajów mających dużą liczbę gospodarstw rolnych przeprowadzanie obowiązkowych kontroli będzie bardzo kosztowne i skomplikowane instytucjonalnie. Także rolnicy będą ponosić dodatkowe koszty, by spełnić wymogi. Ponadto rolnicy z krajów trzecich eksportujący na rynki unijne nie podlegają takim zasadom i dlatego wydaje się celowe opóźnianie obowiązywania wszystkich wymogów CC w NPCz, przynajmniej do czasu wyrównania poziomu płatności bezpośrednich z UE-15 oraz wyjaśnienia przyszłości CC w ramach przeglądu WPR. Należy przypuszczać, że ze względu na wysokie koszty implementacji tych wymogów, małe gospodarstwa będą rezygnować z płatności.

Mówiąc o równych warunkach konkurencji między rolnikami z różnych państw członkowskich warto zastanowić się nad przyszłością wprowadzonego wraz z reformą WPR z 2003 roku systemu płatności jednolitej na gospodarstwo (*Single Payment Scheme*) w UE-15. Nowe państwa członkowskie mogą stosować system płatności obszarowej (*Single Payment Area Scheme* – SAPS) do końca 2010 roku, a następnie powinny przejść właśnie na SPS. Komisja zapowiada ujednoczenie i uproszczenie tego systemu oraz odejście od wyznaczania poziomu płatności bezpośrednich na podstawie produkcji historycznej (przyjęto lata 2000-2002). Państwa członkowskie będą mogły stopniowo wprowadzać w latach 2009-2013 jednakową płatność na hektar. Rozwiązania zmierzające w tym kierunku są korzystne dla NPCz, bowiem eliminują, choć częściowo, zróżnicowane poziomy wsparcia rolników w poszczególnych krajach. Szczególnie dotyczy to stosowania płatności związanych z produkcją w kilku gałęziach, wynegocjowanych przez niektóre kraje jako specjalne przypadki wymagające wsparcia (np. produkcja wołowiny we Francji). Przejście NPCz na SPS wiąże się z dodatkowymi kosztami wdrożenia i obsługi systemu uprawnień do płatności. Dlatego

NPCz powinny rozważyć „za i przeciw” takiego posunięcia i ewentualnie postulować kontynuację systemu płatności obszarowej (SAPS) przynajmniej do 2013 roku.

Kryteria dystrybucji płatności bezpośrednich wydają się bardzo użyteczne w realizacji celów polityki rolnej. Obecne kryteria preferują rolników, którzy uzyskiwali wysoką produkcję w okresie historycznym oraz posiadają duży areal ziemi. Przykładowo w Polsce doprowadziło to do zahamowania zmian strukturalnych na wsi, gdyż małe gospodarstwa nie chcą wyzbywać się ziemi licząc na mały, lecz stały dochód w postaci płatności. W celu wprowadzenia maksymalnego limitu płatności na gospodarstwo rocznie (*capping*), Komisja zaproponowała ograniczenie płatności powyżej pewnego ich poziomu, np. płatności powyżej 100 tys. euro byłyby zmniejszane o 10%, powyżej 200 tys. euro o 25%, a powyżej 300 tys. euro – o 45%⁶⁴. W Polsce tylko nieznaczna liczba gospodarstw zostałaby objęta ograniczeniami.

Ciekawsza jest propozycja Komisji wprowadzenia dolnego limitu płatności na gospodarstwo rocznie. Komisja uzasadnia ją obecnością znacznej grupy gospodarstw, które otrzymują tak małe płatności, że ich wartość nie równoważy kosztów administracyjnych zarządzania nimi. Niewątpliwie warto włączyć się do tej dyskusji na forum unijnym i zaproponować rozwiązania korzystne dla Polski, które usprawniłyby proces zmian strukturalnych w polskim rolnictwie.

W zmianach WPR wyraźnie widać dążenie do stopniowej eliminacji tradycyjnych instrumentów zarządzania rynkami rolnymi, jak interwencja czy ograniczenia produkcyjne. Jest to proces nieunikniony, zachodzący we wszystkich krajach rozwiniętych. Warto jednak zastanowić się, czego rolnicy mogą oczekiwać w zamian, szczególnie w NPCz. Zdaniem Komisji oddzielenie płatności od produkcji i większa orientacja rolników na potrzeby rynku pozwala im na lepsze dostosowanie się do spodziewanych oraz nieoczekiwanych sytuacji kryzysowych. Ograniczenie instrumentów rynkowych i wzrost bezpośredniego wsparcia rolników sprzyjają dyskusji o konieczności implementacji instrumentów przeciwdziałających ryzyku cenowemu i produkcyjnemu, tj. dwóch głównych rodzajów ryzyka wpływających na dochód rolniczy. Z punktu widzenia interesów NPCz wszelkie rozwiązania zmierzające do ograniczenia środków w ramach I filara WPR powinny być rekompensowane rozbudową instrumentów zarządzania ryzykiem, co ma szczególne znaczenie w kontekście skutków liberalizacji handlu i spodziewanych fluktuacji cen oraz zmian klimatycznych, wywołujących z większą niż dotychczas częstotliwością klęski naturalne. Takie instrumenty funkcjonowałyby w ramach II filara WPR.

Drugi filar już obecnie w pośredni sposób wspiera dochody rolnicze. Zagrożenie I filara wymusza wręcz wzmocnienie tej roli, poprzez lokowanie w II filarze wszelkich instrumentów wspomagających konkurencyjność gospodarstw towarowych. Należy jednak być świadomym, że tak propagowany przez Komisję i niektóre kraje członkowskie wzrost znaczenia II filara zmierza do renacjonalizacji WPR. Dlatego tak istotne jest wypracowanie przez NPCz stanowiska, które by uwzględniało nie tylko bieżące potrzeby, ale także brało pod uwagę potencjalne konsekwencje podjętych decyzji w dłuższej perspektywie.

⁶⁴ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Preparing for the “Health check” of the CAP reform, COM (2007) 722 final, Brussels, 20.11.2007.*

Tabela XII.3. Wstępna struktura alokacji w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w nowych państwach członkowskich na lata 2000-2006 (w procentach)

Wyszczególnienie	Estonia	Łotwa	Litwa	Polska	Węgry	Czechy	Słowacja	Razem (UE-7)
Środki przesunięte na I filar	14	9	20	20	0	0	19	15
Obszary o trudnych warunkach gospodarowania	18	54	24	27	11	45	47	30
Programy rolno-środowiskowe	30	8	10	10	41	49	15	18
Zalesianie gruntów rolnych	6	0	4	3	3	3	1	3
Renty strukturalne	0	2	23	18	11	1	0	13
Spełnienie wymogów UE	22	18	13	7	23	0	5	9
Gospodarstwa niskotowarowe	7	8	5	10	5	0	1	7
Tworzenie grup producenckich	0	1	0	1	3	1	1	1
Pomoc techniczna	2	1	1	1	5	1	3	2

Źródło: S.H. Gay et al., *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential, prepared within the EU project SSPE-CT-2004-5036604, FAL & IEER, March 2005 za: Friends of the Earth Europe (2004).*

Programy rozwoju obszarów wiejskich w NPCz wyraźnie odzwierciedlają, jak bardzo potrzeby tych krajów różnią się od tych dla UE-15 (tab. XII.3). Presja problemów socjalnych i ekonomicznych konkuruje z priorytetami środowiskowymi. Ponadto, II filar to konieczność dofinansowania unijnych środków z budżetów narodowych oraz trudna i kosztowna obsługa administracyjna. Według brytyjskiego odpowiednika Ministerstwa Rolnictwa koszty administracyjne pochłaniają 20% wszystkich środków przeznaczonych na II filar. Natomiast niewątpliwą zaletą instrumentów umieszczonych w II filarze jest to, że większość z nich jest akceptowana na forum WTO w ramach definicji dozwolonego wsparcia i obejmuje większy zakres wymogów niż *cross-compliance* (dotyczy to np. programów rolnośrodowiskowych czy ONW). Lepiej są również określani beneficjenci.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, można zastanawiać się nad celowością zwiększania stopy modulacji, według propozycji Komisji z 5 do 10% od 2013 roku. Stosowanie modulacji w obecnym kształcie nawet pogłębi różnice rozwojowe między państwami członkowskimi. Chociaż Polska jest teraz największym beneficjentem II filara wśród NPCz, proporcje te mogą ulec zmianie w kolejnej perspektywie finansowej na korzyść Bułgarii i Rumunii. Nie oznacza to jednak, by ewentualne zmniejszenie środków rekompensować właśnie poprzez osłabianie I filara WPR i stosowanie modulacji. Rozwiązaniem byłoby zaproponowanie Komisji innych kryteriów dystrybucji środków pozyskanych z modulacji, bardziej korzystnych dla NPCz oraz obniżenie poziomu obowiązkowego współfinansowania ze środków krajowych.

Przedstawione powyżej rozwiązania odnoszą się raczej do zmian Wspólnej Polityki Rolnej w krótszej perspektywie. Trudniej natomiast nakreślić kształt WPR po 2013 roku. W Polsce ciągły brak decyzji w sprawie reformy KRUS i wprowadzenia opodatkowania dochodów rolniczych sprawia, że nie wiadomo, jaka jest sytuacja materialna rolników, kto sprzedaje na rynek i kto naprawdę potrzebuje pomocy państwa. Trudno w tej sytuacji tworzyć spójną wizję na przyszłość. Trudno zdecydować, jakie gospodarstwa popierać w ramach polityki rolnej – duże towarowe czy małe, socjalne? Obecna polityka wspierania wszystkich nie służy ani jednemu, ani drugiemu. Odchodzenie od rolnictwa i zanikanie małych gospodarstw jest naturalnym procesem, zachodzącym we wszystkich rozwiniętych krajach. W krajach o większej liczbie ludności niż Polska, znacznie mniej gospodarstw rolnych korzysta z płatności bezpośrednich, np. we Francji 435 tys. rolników, w Niemczech – 331 tys. Dojście do podobnej sytuacji w Polsce przy obecnej polityce rolnej, jest procesem rozłożonym na bardzo wiele lat.

Wspólna Polityka Rolna powinna głównie służyć wzrostowi konkurencyjności gospodarstw towarowych w nowych krajach członkowskich, a nie wspieraniu ich dochodów za wszelką cenę subsydiami. W tym celu lepiej wykorzystać w sposób selektywny dostępne środki unijne, natomiast środki krajowe przeznaczyć na poprawę poziomu edukacji, rozwój nowych technologii i przedsiębiorczości, czyli wszystkich tych obszarów, które sprzyjają faktycznemu rozwojowi wsi. Działania te można realizować w ramach Polityki Spójności. Do tego potrzebna jest jednak własna, długoterminowa polityka państwa, określenie jasnych priorytetów i celów, które są niezbędne w negocjacjach na forum unijnym. Należy walczyć o swe interesy, ale żeby to robić skutecznie, trzeba wiedzieć, o co.

XII.5. Podsumowanie

Zapewnienie dochodów gospodarstwom rolnym stanowi dominujący cel polityk rolnych w większości krajów stosujących wsparcie sektora rolnego. W tych politykach brak jednak oficjalnego sformułowania, jakie gospodarstwa kwalifikują się do wsparcia i na jakiej podstawie mogą je otrzymać. Najczęściej zakłada się, że dochód gospodarstw rolnych powinien być porównywalny z dochodami uzyskiwanymi przez inne grupy społeczne.

Obecnie obserwowany jest powolny spadek poziomu wsparcia rolnictwa w krajach rozwiniętych OECD, choć jest on ciągle bardzo wysoki. Z kolei w krajach rozwijających się, jak Brazylia, Chiny, Indie, Płd. Afryka, a także w Rosji i na Ukrainie, subsydiowanie rolnictwa wyraźnie wzrasta, ale jest znacznie niższe od średniej w krajach OECD, w tym UE. Wśród rozbudowanego instrumentarium subsydiowania rolnictwa najczęściej stosuje się wsparcie cen rynkowych oraz nakładów (np. kredyty, zakup paliwa), które zdaniem OECD są najmniej efektywne oraz w największym stopniu zakłócają strukturę produkcji rolnej i handel międzynarodowy.

W kolejnych reformach polityk rolnych na świecie można zauważyć istotne zmiany sposobu świadczenia pomocy producentom rolnym. Instrumentarium wsparcia cen rynkowych zastępowane jest płatnościami budżetowymi kierowanymi bezpośrednio do rolników. Zmiana ta spowodowana jest także niską skutecznością transferów od konsumentów i płatników do rolników za pomocą wsparcia cen. Najkorzystniejszą formą płatności budżetowych zdaniem OECD są płatności niezwiązane z produkcją rolną oraz powierzchnią. Płatności związane z produkcją sprzyjają jej zwiększaniu i preferowaniu przez rolników tych kierunków produkcji, które są subsydiowane. Natomiast płatności powierzchniowe wpływają na wzrost cen ziemi i kosztów dzierżawy.

Drugim podstawowym celem polityk rolnych jest dostarczanie dóbr publicznych, takich jak zachowanie krajobrazu wiejskiego czy bioróżnorodności środowiska naturalnego. Trudno jednak oceniać skuteczność polityk rolnych w tym zakresie, gdyż brak jest odpowiedzi na podstawowe pytanie, jak dużych zakłóceń na rynku można by oczekiwać w przypadku eliminacji obecnych polityk i ile kosztowałoby wprowadzenie rozwiązań zastępczych.

Generalnie bardziej uzasadnione wydaje się być bezpośrednio subsydiowanie dostarczania dóbr publicznych niż wsparcie produkcji rolnej, która pośrednio ma sprzyjać otrzymaniu tych dóbr w formie efektu zewnętrznego. Dodatkowo, koszt dostarczenia dóbr publicznych jest prawdopodobnie niższy przy zastosowaniu instrumentu, ukierunkowanego właśnie na otrzymanie tych dóbr.

Ograniczenia budżetu unijnego oraz liberalizacja handlu światowego należą do głównych czynników wpływających na kierunki zmian WPR w najbliższej przyszłości. Przegląd budżetu unijnego w latach 2008/2009 będzie dyskusją o celach, jakie budżet ma realizować oraz sposobie ich finansowania, a nie negocjacjami o alokacji środków między poszczególne kraje. Wyniki przeglądu będą jednak warunkować szczegółowe rozwiązania, które znajdują się w projekcie perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Może więc dojść do istotnych zmian zasad finansowania Wspólnej Polityki Rolnej.

Biorąc pod uwagę negocjacje WTO na temat liberalizacji handlu w ramach Rundy Doha można stwierdzić, że reorientacja wsparcia w kierunku instrumentów niezwiązanych z produkcją jest istotna, lecz większy efekt na handel międzynarodowy

miałoby ograniczenie poziomu tego wsparcia. Bardzo wysoki poziom wsparcia rolnictwa w wielu krajach, szczególnie należących do OECD oraz założenie rolników, że subsydia będą kontynuowane w takiej czy innej formie, pozwala sądzić, że wpływ wspomnianej reorientacji instrumentów na handel międzynarodowy będzie niewielki.

Reforma WPR z 1992 roku zapoczątkowała redukcję wsparcia cenowego oraz wprowadzenie w UE płatności bezpośrednich, które miały na celu rekompensować utratę dochodów spowodowaną niższymi cenami produktów rolnych. Z czasem udział płatności w dochodach gospodarstw stał się bardzo znaczący, szczególnie w sektorach silnie subsydiowanych. Dotyczy to gospodarstw o dominującym kierunku uprawy polowe, utrzymujących zwierzęta systemem wypasowym i typu mieszanego (roślinno-zwierzęce). Najmniej uzależnione od płatności są gospodarstwa ogrodnicze i winiarskie. Udział płatności bezpośrednich w dochodzie rolniczym zwiększył się z 29% w 1998 roku do 38% w 2006 roku.

Dystrybucja płatności bezpośrednich między beneficjentami odzwierciedla głównie różnice w powierzchni gospodarstw rolnych. W UE-15 około 20% beneficjentów otrzymuje 80% płatności. Proporcje w UE-10 są bardzo podobne (odpowiednio 39 i 93% w roku finansowym 2005).

Pomimo wzrostu dochodów gospodarstw rolniczych, są one ciągle o połowę mniejsze od dochodów uzyskiwanych w innych działach gospodarki UE. W kontekście propozycji ewentualnej likwidacji płatności bezpośrednich trudno na obecnym etapie wyrokować, biorąc pod uwagę sytuację na rynkach unijnym i międzynarodowym, czy możliwy jest wzrost produkcji rolnej rekompensujący ich brak w kolejnych latach. Z prognoz Komisji Europejskiej i OECD na lata 2007-2014 wynika, że może nastąpić wzrost dochodów rolniczych nawet o 21% jako wynik dobrej sytuacji na rynkach światowych i wzrostu cen produktów rolnych. Prognozy te mogą być wykorzystywane przez niektóre państwa członkowskie jako argument za stopniową eliminacją płatności bezpośrednich z polityki rolnej UE.

Nowe wyzwania stojące przed rolnictwem unijnym i całą UE (zmiany klimatyczne i demograficzne, bezpieczeństwo energetyczne, rozwój nowych technologii) wskazują na potrzebę przeprowadzenia reform. Stawiając pytanie, czy UE powinna wspierać rolnictwo, wydaje się uzasadnione stwierdzenie, że ciągle istnieje taka potrzeba. Istotną kwestią jest, w jakiej formie, bowiem to determinuje środki, które należy przeznaczyć z budżetu unijnego na pomoc dla rolnictwa.

Za celowością zachowania wsparcia sektora rolnego przemawiają następujące przesłanki:

- specyfika rolnictwa ze względu na efekty zewnętrzne; rolnicy muszą być zabezpieczeni przed gwałtownym i nieoczekiwanym spadkiem dochodów w wyniku czynników będących poza ich kontrolą, rynek nie może bowiem w pełni decydować o rolnictwie,
- konieczność zachowania samowystarczalności pod względem ilości i jakości dostarczanej żywności, bezpieczeństwo żywnościowe należy także pojmować w kategoriach tworzenia relacji handlowych umożliwiających import żywności z różnych źródeł i regionów świata,
- potrzeba wsparcia dochodów rolniczych, które są ciągle niższe niż w pozostałych sektorach gospodarki (szczególnie, jeśli weźmie się pod uwagę inwestycje kapita-

łowe i koszty pracy), co zapobiegnie opuszczeniu gospodarstw rolnych i degradacji środowiska naturalnego,

- rekompensata za przestrzeganie wymogów *cross-compliance*, zgodnych z wymaganiami WTO i traktowanych jako instrumenty polityki rolnej nie zakłócających handlu międzynarodowego (*non-trade concerns*), szczególnie w kontekście braku takich wymagań w odniesieniu do produktów importowanych przez UE,
- dostarczanie dóbr publicznych, takich jak przeciwdziałanie erozji i pustyynnieniu, zabezpieczenie przed powodzią, konserwacja bioróżnorodności przyrodniczej, zachowanie krajobrazu wiejskiego.

Kolejne reformy unijnej WPR zmierzają w kierunku zmiany polityki wsparcia rolnictwa poprzez ograniczenie znaczenia instrumentów interwencji rynkowej oraz oddzielenie subsydiowania rolnictwa od produkcji rolnej (*decoupling*). Analiza funkcjonowania pierwszego roku oddzielenia płatności od produkcji wykazała jednak, że rolnicy wykorzystują płatności bezpośrednio do wsparcia produkcji przynoszącej straty (np. produkcja wołowiny). Jeśli zjawisko to zostanie potwierdzone w kolejnych latach stosowania systemu jednolitej płatności na gospodarstwo (SPS), może doprowadzić do sprzeciwu innych krajów na forum WTO, które zarzucają Unii Europejskiej wypaczenie pierwotnego sensu *decoupling*, służącemu *de facto* wzrostowi produkcji rolnej i zakłóceniom w handlu.

Należy zaznaczyć, że nie ma instrumentu zapewniającego pełne oderwanie wsparcia od produkcji. Dlatego polityka rolna powinna być raczej oceniana na podstawie stopnia *decouplingu*, a nie – czy jest w pełni oddzielona od produkcji, czy też nie. System jednolitej płatności na gospodarstwo nie jest w pełni oddzielony od produkcji, ale na pewno stanowi instrument mniej zakłócający funkcjonowanie rynku niż częściowo oddzielone od produkcji płatności wprowadzone wraz z reformą z 1992 roku i Agendą 2000.

W dalszej dyskusji nad kierunkami zmian zasad wsparcia rolnictwa unijnego będą prawdopodobnie dominować dwie podstawowe tendencje: pierwsza to stopniowa eliminacja I filara i wykorzystanie II filara WPR do ukrytego, pośredniego subsydiowania dochodów rolniczych oraz druga – prowadzenie polityki faktycznie służącej rozwojowi obszarów wiejskich.

Zastanawia, na ile państwa członkowskie są faktycznie skłonne rozwijać II filar unijnej polityki rolnej. Dane o udziale środków przeznaczanych w poszczególnych krajach na instrumenty WPR nie wskazują, aby państwa członkowskie maksymalnie wykorzystywały możliwości finansowania II filara ze środków unijnych oraz dofinansowania ich z budżetów krajowych. Obserwacje wykazały, że II filar WPR służy głównie wsparciu dochodów rolniczych poprzez programy rolnośrodowiskowe oraz wsparcie obszarów o trudnych warunkach gospodarowania (ONW). Tak więc II filar wykorzystywany jest *de facto* do uzupełnienia I filara WPR. Istnieje zagrożenie, że postulowana przez niektóre kraje likwidacja I filara i koncentracja na II filarze, w którym już obecnie obowiązuje współfinansowanie, będzie prowadzić w przyszłości do całkowitego finansowania polityki rolnej z budżetów narodowych.

U podstaw preferencji dla II filara WPR leży zarówno potrzeba uzasadnienia społeczeństwu unijnemu celowości wydatkowania tak znacznych środków budżetu unijnego na cele rolnicze, jak i próba ograniczenia tych wydatków (trudno przypuszczać, by w przyszłości doszło do przeniesienia wszystkich obecnych wydatków z I filara

na II filar WPR). Preferencje te podyktowane są także próbą przerwania różnych form wsparcia rolnictwa do *green box*, jako akceptowanych na forum WTO.

Działania te podyktowane są dążeniem do spełnienia w UE wymogów całkowitego oderwania wsparcia od produkcji rolnej. Można jednak zastanawiać się, czy jest to słuszny kierunek. Rolnicy chcą uprawiać ziemię i wytwarzać produkty rolne, otrzymując w zamian dochód z ich sprzedaży na rynku. Jeśli przestrzegają wyznaczonych standardów środowiskowych, mogą oczekiwać wsparcia, szczególnie w sytuacjach kryzysowych lub na terenach o trudnych warunkach gospodarowania – wsparcia otrzymywanego za produkcję rolną. Uzgodnienia w ramach WTO pozwalają na stosowanie instrumentów polityki rolnej związanych z produkcją do określonego w ramach negocjacji maksymalnego poziomu. Nie ma więc uzasadnienia dla pełnej eliminacji płatności związanych z produkcją z polityki rolnej Unii Europejskiej.

XII.6. Wnioski i rekomendacje

1. Poziom wsparcia sektora rolnego w większości krajów rozwiniętych utrzymuje się ciągle na wysokim poziomie, natomiast sukcesywnie zwiększa się w krajach rozwijających się, szczególnie w Brazylii, Chinach, Indiach, Płd. Afryce, a także w Rosji i na Ukrainie, coraz bardziej konkurujących z UE na rynkach międzynarodowych produktów rolno-spożywczych. Decyzje dotyczące ograniczania wydatków na rolnictwo w UE powinny uwzględniać trendy ogólnoświatowe.

Zmiany instrumentarium stosowanego w ramach polityk rolnych polegają obecnie na przechodzeniu ze wsparcia cen rynkowych do płatności oddzielonych od produkcji. Ogólną tendencją jest definiowanie coraz większej liczby stosowanych instrumentów jako zgodnych z zasadami kategorii zielonej (*green box*) według nomenklatury Światowej Organizacji Handlu. Jeśli negocjacje międzynarodowe nie doprowadzą do dalszych restrykcji wsparcia krajowego zakłócającego handel, należy spodziewać się wzrostu udziału płatności lokowanych w kategorii zielonej (*green box*) jako alternatywy wsparcia sektora rolnego. Należy więc oczekiwać, że w niedalekiej perspektywie dojdzie na forum międzynarodowym do zmiany definicji kategorii zielonej (*green box*), pomimo obecnych oporów, głównie UE i USA.

2. Głównym celem polityki rolnej UE powinno być zachowanie równych warunków konkurencji między rolnikami i krajami. Dzięki temu na rynku pozostaną gospodarstwa rolne prowadzone w sposób efektywny i zgodny z zapotrzebowaniem konsumentów. Niewiele krajów przeznacza środki na wsparcie usług ogólnych, w ramach których finansowane są takie aktywności jak badania i rozwój, marketing, doskonalenie infrastruktury, lecz raczej wspiera dochody rolnicze. Wydaje się więc uzasadnione podjęcie próby zmiany traktatowych celów Wspólnej Polityki Rolnej, tak by polityka rolna UE nie była jak dotąd podporządkowana realizacji głównie jednego celu, jakim jest zapewnienie dochodów rolniczych na odpowiednim poziomie. Za nowe cele WPR można uznać samowystarczalność żywnościową oraz jakość i produkcję żywności bezpiecznej dla konsumentów.

Wsparcie sektora rolnego UE powinno być zachowane, głównie ze względu na nieprzewidywalność skutków działalności rolnej, lecz należy stosować je selektywnie, ukierunkowane na pomoc w sytuacjach kryzysowych oraz na ściślejsz zdefiniowanych beneficjentów. Dotychczasowe reformy WPR zmierzające w kie-

runku stopniowej eliminacji tradycyjnych instrumentów zarządzania rynkami rolnymi (interwencja, subsydia eksportowe) i zwiększenia znaczenia płatności bezpośrednich są uzasadnione. Lokowanie jednak płatności jednolitej na gospodarstwo (SPS) oraz instrumentów II filara w kategorii zielonej (*green box*) może okazać się w dłuższej perspektywie ryzykowne, ze względu na możliwość jego redefinicji. Należy więc szukać innych rozwiązań, wśród których mogą nadal funkcjonować płatności częściowo związane z produkcją, tym bardziej, że po pierwsze – UE nie wykorzystuje maksymalnego limitu tego typu płatności przyznanego jej w ramach negocjacji WTO, a po drugie – część krajów stosuje tego typu wsparcie rolnictwa.

3. Sektory rolne w nowych państwach członkowskich, ze względu na konieczność wyrównywania luki rozwojowej w porównaniu do rolnictwa Europy Zachodniej, potrzebują łatwych w wykorzystaniu środków unijnych, a do takich należą płatności bezpośrednie I filara WPR. Dlatego powinny podchodzić z rezerwą do propozycji przenoszenia funduszy z I do II filara WPR.

Biorąc pod uwagę tendencje do ograniczania wydatków na cele rolne w UE, niezbędne jest określenie priorytetów, które ułatwią efektywne spożytkowanie środków unijnych. Wydaje się niecelowe wspieranie wszystkich rolników, jeśli te ograniczone środki mają w skuteczny sposób zapewnić konkurencyjność sektora rolnego w danym kraju.

Wspólna Polityka Rolna nie powinna pełnić roli polityki socjalnej. Dlatego tak istotne jest zróżnicowanie źródeł dochodu w rolnictwie, szczególnie w małych gospodarstwach. Poprawa poziomu edukacji, systemu usług zdrowotnych, uporządkowanie praw własności i reforma podatkowa mogą zachęcać do dywersyfikacji aktywności życiowych i obniżyć zależność od rolnictwa. Temu powinny głównie służyć środki unijne w ramach Polityki Spójności.